INFORME FINAL

"LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN EN LOS PROYECTOS DE ACCIÓN HUMANITARIA APOYADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID: ESTADO ACTUAL Y PROPUESTAS DE FUTURO"

FRANCISCO REY MARCOS, ALICIA DAZA PÉREZ Y JUNCAL GILSANZ BLANCO

ABRIL 2021





Esta publicación ha sido realizada con el apoyo del Ayuntamiento de Madrid, en el marco del proyecto “La incorporación del enfoque basado en derechos humanos y la protección en los proyectos de acción humanitaria apoyados por el Ayuntamiento de Madrid: estado actual y propuestas de futuro “aprobado al Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) en la convocatoria de subvenciones para proyectos de investigación en materia de ciudadanía global y cooperación internacional para el desarrollo del año 2019 por el Ayuntamiento de Madrid.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del IECAH y no refleja necesariamente la opinión del Ayuntamiento de Madrid.

Agradecemos a las todas las personas y organizaciones que han contribuido a la recogida de datos para la realización de este estudio.

CONTENIDO

Resumen ejecutivo 6
Presentación general 6
El Enfoque Basado en Derechos Humanos y la protección humanitaria: situación actual global 6
EBDH y protección humanitaria en la Cooperación Española (CE) 9
EBDH y protección humanitaria en los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid 10
Resumen de conclusiones en relación con el Ayuntamiento de Madrid 13
Resumen de recomendaciones en relación con el Ayuntamiento de Madrid 14
1. Introducción 16
2. Justificación de la investigación. Pertinencia del objeto de estudio 17
2.1. Justificación general 17
2.2. Trabajo por los derechos desde la protección 19
2.3. Aplicación real del EBDH y la protección en la práctica humanitaria: un análisis necesario 21
3. Metodología de la investigación 21
3.1. Limitaciones del estudio 24
3.2. Equipo de investigación 24
4. El contexto de la AH internacional. La necesidad de actualización de algunos enfoques. Los retos tras la Covid-19 25
4.1. Nuevos enfoques en el trabajo humanitario 30
4.2. Algunos retos tras la Covid-19 en materia humanitaria 34
Conclusiones del capítulo 36
5. El EBDH: origen, evolución, incorporación a la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria. Avances y dificultades 37
5.1. Origen y conceptos básicos del EBDH 37
5.2. Evolución 41
5.3. Aplicación del EBDH a la acción humanitaria 43
Conclusiones del capítulo 47
6. La protección como componente esencial de la AH. Análisis teórico de su evolución y situación actual. ¿Es suficiente para la incorporación del EBDH? 48
6.1. La asistencia humanitaria como derecho, una cuestión previa 49

6.2. Concepción actual de la protección en la AH. Trabajando por los derechos: el eslabón perdido de la protección humanitaria 49
6.2.1. Dimensiones del trabajo de protección humanitaria........ 51
6.2.2. Modos de actuación en protección........ 54
6.2.3. El impulso a la protección humanitaria: algunos elementos relevantes 57
Conclusiones del capítulo........ 60
7. EBDH y protección en las posiciones de los organismos de cooperación y AH. Aspectos prácticos. Análisis de algunos organismos........ 61
7.1. El ámbito de las Naciones Unidas 61
7.1.1. IASC 62
7.1.2. Proyecto Esfera 64
7.1.3. Otras agencias y fondos de las Naciones Unidas 65
Introducción a la protección de la niñez y adolescencia en la acción humanitaria Guía para la coordinación, la preparación y la respuesta 67
Normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria........ 67
7.2. Unión Europea........ 67
7.3. Cooperación Española........ 68
7.4.1. Una mirada a las cifras de la ayuda española 70
7.4.2. Administración Central SECI – AECID 72
7.5. Cooperación descentralizada 78
Conclusiones del capítulo........ 90
8. Análisis de la incorporación del EBDH y la protección en los proyectos de AH financiados por el Ayuntamiento de Madrid 91
8.1 Visión global de la cooperación municipal madrileña: el espacio de la acción humanitaria. 91
8.2 Análisis de las Convocatorias 93
8.3 Análisis de proyectos........ 94
8.3.1. Información sobre las ayudas recibidas y los proyectos financiados 95
8.4. Resultados respecto de la AH madrileña 98
Conclusiones del capítulo........ 101
9. Conclusiones........ 102
9.1. Sobre los enfoques en la acción humanitaria 102
9.2. Sobre la acción humanitaria en la cooperación descentralizada........ 103
9.3. Sobre la acción humanitaria del Ayuntamiento de Madrid 104
9.4. Sobre los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid 105

10. Recomendaciones 107
10.1. Sobre los enfoques en acción humanitaria.. 107
10.2. Sobre la acción humanitaria de la cooperación descentralizada................................ 107
10.3. Sobre la acción humanitaria del Ayuntamiento de Madrid 109
10.4. Sobre los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid 110
11. Listado de acrónimos 114
12. Bibliografía básica 116
13. Anexos... 119
Anexo 1: Infografía de la investigación 119
Anexo 2: Listado de los diez textos de referencia sobre protección y EBDH en acción humanitaria.. 120
Anexo 3: Guiones de las entrevistas realizadas 122
GUION 1: Entrevistas realizadas a personas expertas en el ámbito de los derechos humanos, el EBDH y la protección en la acción humanitaria.. 123
GUION 2: Entrevistas realizadas a la Dirección General de Cooperación y Ciudadanía Global 123
GUION 3: Entrevistas realizadas al personal técnico de la Dirección General de Cooperación y ciudadanía global 124
GUION 4: Entrevistas realizadas a las ONG que han recibido financiación de acción humanitaria.. 125
Anexo 4: Listado de personas/entidades entrevistadas 126
Anexo 5: Relación de proyectos de acción humanitaria financiados por el Ayuntamiento de Madrid durante los años 2016, 2017 y 2018 127
Anexo 6: Fichas de análisis de los proyectos de acción humanitaria financiados por el Ayuntamiento de Madrid durante los años 2016, 2017 y 2018 130
Anexo 7: Informe sobre el impacto de género 131
Género en acción humanitaria: síntesis de evolución 131
Anexo 8: Matriz de mapeo estratégico de los proyectos de protección 135
Anexo 9: Fichas resumen actores cooperación descentralizada 137
Cooperación autonómica.. 137
Cooperación local 157

Resumen ejecutivo

Presentación general

En un escenario internacional cada vez más convulso y complejo una de las ideas fuerza que se está abriendo paso es la de **dirigir y focalizar mejor los esfuerzos de la cooperación hacia aquellos colectivos en situación de mayor vulnerabilidad frente a diversas amenazas, abordando al mismo tiempo la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos** que se hayan visto afectados por las crisis. Los conflictos, las crisis, los desastres, también las pandemias, son situaciones en las que, casi por definición, se limitan o violan derechos básicos y, por tanto, una respuesta coherente a estas realidades no puede pasar por alto este hecho.

Es significativo que, aunque las primeras reacciones ante la pandemia provocada por la Covid-19 se centraron en los aspectos asistenciales, **poco a poco, las respuestas en todo el mundo están incorporando enfoques vinculados con la protección y los derechos de las personas y comunidades afectadas**. Al mismo tiempo, esta crisis ha servido para impulsar aún más las ideas en las que se ha centrado nuestra investigación: la **absoluta necesidad de incorporar los derechos y la protección como ejes centrales del trabajo de cooperación y acción humanitaria**.

En este contexto, la investigación surge de la **necesidad de contar con un análisis sobre la práctica y la experiencia empírica de trabajar con planteamientos de protección y en torno a los derechos en el ámbito humanitario**. **El objetivo, por tanto, no es solo académico, sino que pretende elaborar propuestas que mejoren la incorporación de los derechos y la protección a la acción humanitaria madrileña**, haciendo también propuestas.

El Enfoque Basado en Derechos Humanos y la protección humanitaria: situación actual global

Las últimas décadas del siglo XX supusieron un auténtico revulsivo para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria: nuevos actores, nuevos modelos y, sobre todo, nuevos enfoques, obligaron a repensar los fundamentos de la solidaridad y permitieron reorganizar su proyección más práctica, orientándola a objetivos basados en la dignidad de los seres humanos y la coherencia de las políticas

públicas. Es en este momento de reflexión cuando **surge el EBDH, como enfoque conceptual que vincula la acción solidaria y la ayuda a los valores, principios y normas del DIDH y del DIH, pero también como propuesta metodológica que utiliza los propios derechos humanos para su consecución.**

El EBDH no es un enfoque nuevo, pero sí novedoso e innovador. Aunque en un primer momento podría parecer que las grandes agencias humanitarias no abrazaban el discurso del EBDH, pronto el sector constató que incorporar el enfoque ayudaba a avanzar y salir del humanitarismo más tradicional centrado en la simple cobertura de necesidades básicas sin mayor perspectiva a futuro, recuperando así algunas ideas iniciales del humanitarismo.

La acción humanitaria incorpora desde su propio origen una mirada a los derechos e incluso guarda relación con el "Derecho" con mayúsculas. Las ideas de **protección** de las víctimas, de derechos inalienables de las mismas, son consustanciales al impulso humanitario. Sin embargo, a lo largo de la historia del humanitarismo ha prevalecido de tal manera la orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas. Hubo que esperar hasta finales de los años noventa del siglo pasado con el auge del EBDH en la cooperación para el desarrollo, y con el vigor que tomó en el ámbito humanitario el **componente de protección**, para que renaciera el interés por una acción humanitaria con enfoque de derechos.

La propuesta humanitaria cuenta con un marco normativo que suma al DIDH el DIH y el derecho de las personas refugiadas. Ese anclaje permite además seguir cumpliendo con los principios humanitarios, principalmente con la neutralidad, al aducir que cualquier acción realizada bajo este enfoque simplemente cumplía con un imperativo legal, el del marco normativo. Por otro lado, el EBDH se adecua al nuevo tipo de crisis más imperante, las crónicas o prolongadas, puesto que el análisis de la crisis llega hasta las causas más estructurales e incorporaba elementos para proyectar escenarios de desarrollo hacia los que orientar la ayuda humanitaria.

Estas dos premisas permitieron que el **EBDH a través de la protección se extendiera rápidamente por la acción humanitaria,** hasta entonces bastante reticente. Pronto se demostró que utilizar un EBDH y protección permitía no solo avanzar hacia la plenitud de derechos, sino promover intervenciones que vayan más allá de la superación de la crisis y busquen un desarrollo humano sostenible. En la protección se distinguen cuatro dimensiones: protección como **objetivo, protección como responsabilidad legal y protección como actividad y como resultado.** Además, la protección puede involucrar diversos tipos de acciones:

- **Denuncia**. Presionando a las autoridades a través de actos públicos, de información, etc. para que actúen en cumplimiento de sus responsabilidades.
- **Persuasión**. Tratando de convencer a través del diálogo con el mismo objetivo.
- **Movilización**. Compartiendo información de un modo discreto con otros actores que puedan influir a las autoridades competentes. Por ejemplo, otros estados, organismos internacionales, etc.
- **Sustitución**. Proveyendo servicios y ayuda material a las víctimas de las violaciones.
- **Apoyo a estructuras locales**. Proveer los mismos servicios a las víctimas a través de estructuras locales o nacionales.

Junto a los avances que citamos más arriba, uno de los factores que están impidiendo una mayor ampliación y generalización a escala internacional de **las acciones de protección humanitaria es la falta de financiación específica**.

Desde la **perspectiva institucional**, la investigación concluye que la protección humanitaria es unánimemente aceptada como componente esencial de la AH. En el ámbito de las Naciones son varias las agencias que comparten de manera expresa el mandato humanitario de protección, además de otras que realizan acciones relacionadas con la acción humanitaria. El **Comité Permanente Interagencial (IASC)** creó en 1998 el **Grupo de Referencia en Derechos Humanos y Acción Humanitaria** para "*fortalecer la comprensión y la integración de los derechos humanos en la acción humanitaria de todas las agencias humanitaria",* a través de la protección. Respecto al *Clúster* de Protección, la **Declaración del IASC sobre la centralidad de la protección en la acción humanitaria fue un hito fundamental**. Desde su creación ha tenido una vinculación directa, no solo con la protección, sino también con la promoción de los derechos humanos. Por su parte, el **Proyecto Esfera**, que puede asumirse como la propuesta práctica de la AH para mejorar su calidad y eficacia, incorpora en su manual la perspectiva del EBDH, tanto en su vertiente teórica (incorporando cuatro principios de la protección que deben guiar la acción), como en la práctica, vinculando los campos de actuación con los principios operativos o atributos de los derechos humanos.

La **Unión Europea** ha incorporado también estos enfoques. En 2016 la DG ECHO publicó su política temática dedicada a la protección humanitaria, que establece un modelo de protección similar al presentado por el IASC. Lo más destacable de esta política temática es que desde el punto de vista teórico establece nexos entre los valores de los DDHH y los que guían el enfoque de protección; y desde el punto de vista práctico está orientada al fortalecimiento de las titularidades de derechos y obligaciones. Insiste

en mantener un enfoque de necesidades, que declara expresamente compatible con un enfoque de derechos.

EBDH Y PROTECCIÓN HUMANITARIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (CE)

Respecto a la CE, una de las características del **sistema español de cooperación y acción humanitaria** es su **alto grado de descentralización** en el que se dan la convivencia de un número muy importante de actores, tanto en el ámbito de los financiadores como en el de las instituciones más centradas en la implementación. Actores grandes, medianos y pequeños con una experiencia, formación y normativa muy variada. Esta conformación del sistema humanitario español tiene tanto ventajas como inconvenientes.

La acción humanitaria española forma parte de la política española de cooperación para el desarrollo, siendo la ***Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo*** su primer marco regulatorio de referencia específico. **La aprobación de una ley de cooperación que estableciera un marco regulador de esta política fue algo muy positivo, pero el tratamiento que se hace en la misma de la acción humanitaria es deficitario.** El gobierno inició en el año 2019 un **proceso de reforma global del sistema de cooperación al desarrollo.** En la actualidad, este proceso se encuentra en fase de desarrollo. Además de la Ley de Cooperación al Desarrollo, la política pública española, se rige por una serie de documentos estratégicos de planificación que se actualizan cada cierto tiempo: Planes Directores y Estrategias sectoriales, fundamentalmente.

En general, **la incorporación del componente de protección en dichos documentos ha ido evolucionando de manera positiva suponiendo un claro paso adelante la publicación de las dos Estrategias de Acción Humanitaria** (EAH), documentos en los que se concreta de una manera más detallada y específica, entre otros elementos relevantes, el enfoque de protección. **La EAH reconoce que la centralidad de la protección, tal como recomienda Naciones Unidas, debe ganar un mayor peso en la acción humanitaria española.**

De manera general, los actores de la cooperación descentralizada cuentan con una ley propia de cooperación al desarrollo, planes directores, en ocasiones planes anuales, estrategias de acción humanitaria y convocatorias de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria.

En **2019 la AH descentralizada ha supuesto el 33% de los fondos públicos españoles totales**. Porcentaje que convierte a la cooperación descentralizada en **un actor relevante de la AH española**. Durante el año 2019, todas las CCAA españolas aportaron fondos en materia humanitaria, así como 12 diputaciones y 35 ayuntamientos. **El Ayuntamiento de Madrid con 1.477.000 euros supuso algo más del 25%** de los fondos totales aportados por EELL.

EBDH Y PROTECCIÓN HUMANITARIA EN LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

La investigación ha analizado la documentación de diversos instrumentos programáticos y de seguimiento, planes directores, planes anuales, documentos estratégicos de AH de las 17 CCAA así como15 entidades locales, lo que supone un total de 32 actores del ámbito descentralizado, más el **Ayuntamiento de Madrid**. **Se realizó un análisis en profundidad de los años 2016-2018, al ser los proyectos de estos años para los que se formuló el presente proyecto de investigación.**

En octubre del año 2018, se aprobó, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, el **Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid 2018.2021** fruto de un proceso participativo. En el mismo, se establecen las bases del nuevo sistema de planificación de la política municipal de ciudadanía global y cooperación internacional.

Este Marco Estratégico establece la acción humanitaria como una modalidad de la política de ciudadanía global y cooperación internacional. El espacio otorgado a la AH en el marco estratégico del Ayuntamiento de Madrid es limitado. No se establece una definición concreta sobre lo que es acción humanitaria, sus especificidades, alusiones al marco internacional, normativo y de principios o aspectos tan relevantes como puede ser, para un actor descentralizado, la coordinación. En contraposición, la incorporación del EBDH y protección en el Plan Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid, en base a la división en ámbitos estratégicos es detallada. **En comparación con otros donantes de la cooperación descentralizada, el espacio dado a estos enfoques por el Ayuntamiento de Madrid es superior.**

A pesar del esfuerzo positivo realizado desde el año 2016 hasta hoy, es necesario definir si la política de acción humanitaria es prioritaria dentro de la cooperación al desarrollo y

en caso de serlo, establecer los mecanismos necesarios para dotarla de los marcos y herramientas necesarias para garantizar la calidad de la misma. Así, el Ayuntamiento de Madrid, en materia de acción humanitaria, no cuenta con una convocatoria específica que regule la aprobación de proyectos. Estos son aprobados mediante subvenciones directas. Durante los años analizados, los proyectos financiados lo han sido a través de estas subvenciones, instrumento que aparece en su Marco Estratégico para la acción humanitaria.

La tendencia de la aprobación de los proyectos mediante este instrumento muestra ventajas e inconvenientes: como fortalezas resaltan la facilidad de la tramitación, la rapidez del proceso, la adecuación a las necesidades de cada proyecto y entidad solicitante y la atención personalizada provista, en cambio, como debilidades destacan la menor transparencia del proceso de adjudicación, con el desconocimiento público de los criterios de selección y las características del proceso de adjudicación.

A largo plazo, sería deseable que existiese la opción **de financiación plurianual** y que se trabajase en línea con flexibilizar la financiación a ONG locales permitiendo la localización de la ayuda. Las tendencias internacionales de los principales organismos como el Gran Bargain de 2016 avanzan en este sentido.

Durante los años analizados se dedicó un total de 6.594.210,00 euros a proyectos de acción humanitaria, cantidad que se repartió de manera muy desigual y con una tendencia descendente: mientras que en 2016 se asignaban 3.722.860,00 euros para los proyectos humanitarios, esta asignación era de apenas 775.000 euros en 2018. En cuanto a los proyectos financiados en2016 se financiaron diez proyectos, en 2017 dieciséis y en 2018 solo seis.

2017 fue el año de la expansión de la acción humanitaria del Ayuntamiento, no solo porque el número de proyectos financiados prácticamente se duplicó, sino porque se abrió a nuevas entidades y nuevos ámbitos geográficos. En relación al sector de actuación, la casi la totalidad de los proyectos están **dirigidos a la población refugiada, principalmente a la crisis del Mediterráneo y los países de Oriente Próximo**. Tampoco hay mucha variación en el perfil de las entidades financiadas. En general, son organizaciones orientadas a un sector o grupo meta muy concreto, siempre dentro del ámbito a la atención de las personas refugiadas. Además, salvo alguna excepción puntual, todas tienen implantación internacional; y la mayoría están vinculadas al multilateralismo, concretamente a las agencias y fondos de las Naciones Unidas.

Respecto a la incorporación del EBDH y la protección en los mismos, podemos encontrar muy pocas menciones expresas a la protección y el EBDH que solo se hace en algunos informes de presentación de los proyectos y siempre de modo genérico. No existe información publicada que describa los requisitos que deben cumplir las entidades y los proyectos para ser financiados. De hecho, el documento de presentación de la intervención que se quiere financiar tiene el formato y el contenido que decida cada organización. En este sentido, existe una clara diferencia en el contenido de aquellas organizaciones con una experiencia mayor, también de las entidades que forman parte de estructuras más amplias, como aquellas vinculadas a agencias bilaterales.

En estos casos, los formularios tienen una estructura similar. Por ejemplo, es muy habitual que **las organizaciones introduzcan los antecedentes y la problemática vinculándolos con la vulneración de derechos** concretos. También la mayoría incorporan la participación del grupo beneficiario como transversal en todas las fases de la intervención. El otro elemento común es que, **mientras los objetivos están planteados desde un enfoque de necesidades, sí es cierto que los resultados y/o las actividades suelen incluir algún principio operativo de los derechos** humanos.

Respecto a los informes de seguimiento y final, sí que existe un formato común establecido por el Ayuntamiento de Madrid. En todo caso, son documentos esencialmente técnicos, con un formato bastante esquemático, que no deja espacio a exponer los enfoques utilizados. Se trata de las fichas de indicadores y de objetivo operativo, ambas muy similares, pues presentan un desglose de los indicadores formulados para el seguimiento y su grado de consecución. De nuevo el contenido depende de la formulación que realice cada entidad, y en este caso la excepción es encontrar alguna que haya formulado los indicadores desde la perspectiva del EBDH.

En contraposición, a partir del análisis documental de otras fuentes y de las entrevistas realizadas, **se ha podido constatar que muchas de las entidades cuentan con procedimientos estandarizados propios para todas las fases del ciclo de las intervenciones humanitarias; y en estos procedimientos sí que se muestra cierta sensibilidad hacia estos enfoques**. La forma más común es la que aborda la protección como elemento transversal de sus proyectos y la pone en práctica a través de un enfoque de derechos. Posiblemente ninguna lo haga siguiendo las premisas del EBDH original o en su versión más ortodoxa, pero sí que se centran en cuatro elementos importantes:

- La vinculación de la **problemática con la vulneración de derechos**, incorporando en los objetivos de la intervención categorías operativas de los

derechos humanos vulnerados (principalmente la carencia en el acceso a un derecho determinado, como la salud o la alimentación).

- La **asunción generalizada de que la protección supone trabajar por la plena realización de los derechos humanos**.
- La **orientación de las actividades al fortalecimiento de las capacidades de la titularidad de derechos**. Buenos ejemplos de esta práctica son los proyectos con un componente de cash transfer donde es la población beneficiaria quien gestiona directamente los recursos recibidos.
- La **cada vez mayor incorporación de acciones de *advocacy*** dirigidas a la titularidad de obligaciones como eje complementario de la intervención.

RESUMEN DE CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- **La tendencia y orientaciones del Ayuntamiento de Madrid respecto a la acción humanitaria son similares a las del resto de la cooperación descentralizada**.
- El **Ayuntamiento de Madrid, a través de su Dirección General de Cooperación y Ciudadanía Global demuestra un elevado interés por lo humanitario, habiendo dedicado recursos económicos a conocer el estado del arte en el sector**. El análisis también muestra como **su apoyo se ha ido orientando a las tendencias internacionales**. Este conocimiento no queda recogido en ningún documento de un ámbito más estratégico.
- Tras el cierre total de la actividad de cooperación del Ayuntamiento en el año 2009, en **2016 se retoma el apoyo a las intervenciones de cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo, investigación para el desarrollo y acción humanitaria.**
- El proceso de **financiación de la acción humanitaria es por adjudicación directa**.
- Las **ONG financiadas están satisfechas con este formato de ayuda**, más compatible con sus propias idiosincrasias. Además, constatan el apoyo, seguimiento y acompañamiento constante del Ayuntamiento.
- **Desde un punto de vista formal, ni el EBDH ni la protección son elementos que tengan un peso importante en la adjudicación de las ayuda**s, algo que contrasta con el espacio que se confiere a estos asuntos, tanto en el Marco

Estratégico vigente durante el periodo estudiado como los proyectos de las ONG financiadas.

- En la mayoría de los casos **los proyectos financiados son parte de intervenciones más complejas y amplias**, donde el apoyo del Ayuntamiento se destina a alguno de los productos de cada proyecto.
- La **duración de esas intervenciones donde se insertan los proyectos es superior** a la permitida por el Ayuntamiento.
- El **sector principal es el de atención a las personas refugiadas**.
- Salvo excepciones, no son proyectos de emergencia, aunque sí de **ayuda humanitaria centrada en la cobertura de necesidades básicas** de las personas afectadas por la crisis.
- La **mayoría de las ONG beneficiarias, principalmente aquellas vinculadas con el multilateralismo, incorporan la protección y el EBDH** en las intervenciones financiadas. El **modelo más habitual, es del uso del EBDH para transversalizar la protección**, independientemente del sector de actuación.
- En términos generales **los proyectos son sensibles al género**, pero no lo incluyen como componente.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- **Seguir los lineamientos de la Estrategia de Acción Humanitaria de la cooperación española 2019-2026**.
- Incorporar en el próximo marco estratégico una **mención especial y bien desarrollada de la acción humanitaria**, siguiendo los lineamientos propuestos por la comunidad internacional y la EAH vigente.
- Mejorar el conocimiento sobre las **especificidades de la acción humanitaria, y especialmente el EBDH y la protección**.
- Establecer un **punto focal de acción humanitaria** en la estructura de cooperación del Ayuntamiento.
- **Mejorar la coordinación y armonización con otras entidades de la cooperación descentralizada**.
- **Mejorar la transparencia** en cuanto al proceso y criterios de asignación de los proyectos

- Garantizar una **provisión de fondos a medio/largo plazo** destinados a acción humanitaria.
- Incorporar la **participación y la rendición de cuentas** a los requisitos de financiación.
- Desarrollar sistemas de **monitoreo y seguimiento** que permitan tanto a las propias ONG como a los actores descentralizados ir conociendo el estado de la situación de cada uno de los proyectos financiados.
- Analizar la posibilidad de incorporar **financiaciones plurianuales**.
- Analizar los riesgos y fortalezas de **financiar directamente a actores locales**.
- Incorporar componentes de **acción humanitaria en los proyectos de educación para la ciudadanía global**.
- Establecer unos **criterios claros** de acceso a la financiación.
- Disponer de **formularios de solicitud e informes de seguimiento y final con un formato específico donde la protección, el EBDH y el enfoque de género** tengan un peso importante.
- **Incorporar** en dichos formularios las siguientes cuestiones:
  - **Análisis de riegos**
  - **Enfoque diferencial**
  - **Estándares e iniciativas de calidad** – CHS Alliance, Proyecto Esfera…-

.

1. INTRODUCCIÓN

Los últimos años han sido enormemente ricos en acontecimientos a escala internacional que han tenido un gran impacto en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y, muy especialmente en el sector humanitario. Los cambios en la tipología y la duración de las crisis, la dramática constatación de los efectos del cambio climático sobre los desastres, el aumento en las brechas de desigualdad e inequidad, las consecuencias humanitarias de las nuevas situaciones de violencia o los cambiantes patrones de desplazamiento forzado, por citar solo algunos ejemplos relevantes, han ido poniendo de manifiesto la necesidad de cambio y adaptación de la cooperación a nuevas realidades que plantean nuevos retos a los que no se puede responder con viejas recetas. Y a ese complejo contexto se ha venido a añadir la pandemia de la Covid-19 cuyas consecuencias a largo plazo aún son impredecibles.

Las personas afectadas no solo necesitan asistencia material sino también protección personal y colectiva

Una de las ideas fuerza que se está abriendo paso en este difícil escenario es la de **dirigir y focalizar mejor los esfuerzos de la cooperación hacia aquellos colectivos en situación de mayor vulnerabilidad frente a diversas amenazas, abordando al mismo tiempo la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos** que se hayan visto afectados por las crisis. Los conflictos, las crisis, los desastres, también las pandemias, son situaciones en las que, casi por definición, se limitan o violan derechos básicos y, por tanto, una respuesta coherente a estas realidades no puede pasar por alto este hecho. Como decíamos en nuestra propuesta de investigación, las personas afectadas no solo necesitan asistencia material sino también protección personal y colectiva. *"En los escenarios donde se desarrolla la acción humanitaria, las personas están expuestas a altísimos niveles de riesgo que surgen de las diferentes violaciones y privaciones de derechos. Las distintas formas de sufrimiento e indignidad son, a menudo, el resultado del triple peligro combinado de: violencia personal deliberada, privación y acceso restringido*." [1]

El proyecto de investigación cuyos resultados ahora presentamos, se inserta en esta línea de pensamiento y durante el tiempo en que se ha desarrollado nos hemos

[1] Hugo Slim y Andrew Bonwick, Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006.

afianzado en su pertinencia. Es más, podríamos plantear ya desde esta introducción que algunas de nuestras reflexiones iniciales e hipótesis de trabajo se han visto confirmadas: las inercias institucionales para abordar el trabajo en torno a derechos son muchas y los incentivos para que las organizaciones lo hagan, escasos. En cualquier caso, también hemos constatado que en un contexto internacional como el que hemos apuntado más arriba, **los organismos de cooperación y acción humanitaria (AH) cada vez tienen una convicción más clara y un creciente compromiso en abordar estas cuestiones.**

> Las inercias institucionales para abordar el trabajo en torno a derechos son muchas y los incentivos para que las organizaciones lo hagan, escasos

Las primeras reacciones ante la pandemia se centraron, cómo no, en los aspectos asistenciales, pero**, poco a poco, las respuestas en todo el mundo están incorporando enfoques vinculados con la protección y los derechos de las personas y comunidades afectadas**. Aunque, como siempre sucede, de modo contradictorio por parte de la comunidad internacional, como estamos viendo, con la inequidad en la distribución de vacunas. Pero, al mismo tiempo, la respuesta a la Covid-19 ha servido para impulsar aún más las ideas en las que se ha centrado nuestra investigación: la **absoluta necesidad de incorporar los derechos y la protección como ejes centrales del trabajo de cooperación y acción humanitaria**. De todo el trabajo solidario.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. PERTINENCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO

2.1. JUSTIFICACIÓN GENERAL

La investigación surge de la **necesidad de contar con un análisis sobre la práctica y la experiencia empírica de trabajar con planteamientos de protección y en torno a los derechos en el ámbito humanitario**. Pese a los avances en la incorporación de estos aspectos en las posiciones de muchos organismos de cooperación, se constataba la dificultad para que esa incorporación fuera real en la práctica y supusiera mejoras en

la situación de las personas afectadas por las crisis. Mejoras que pudieran, además, ser evaluadas y que generaran aprendizajes en el sector.

Conviene citar que desde sus orígenes en el siglo XIX el humanitarismo ha prestado atención a los derechos de las personas afectadas por conflictos y desastres. La aprobación del Primer Convenio de Ginebra de Derecho internacional humanitario (DIH) en 1864, tras la creación del precursor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) el año anterior, pretendía precisamente eso: definir algunos derechos de los militares heridos en los campos de batalla que debían ser respetados por los contendientes. Derechos mínimos, pero derechos al fin. Y no olvidemos que en aquella época no existían los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos que no se aprobarían hasta casi un siglo más tarde. En definitiva, **una cierta mirada hacia los derechos ha estado presente siempre en la acción humanitaria.**

Sin embargo**, en su evolución posterior el quehacer humanitario enfatizó un enfoque de satisfacción de necesidades básicas, en muchos casos ligadas casi exclusivamente con la propia vida, que le fue alejando, de hecho, de aquellas primeras concepciones de derechos**. Simplificaciones y slogans del sector humanitario y su mandato como "salvar vidas" "atender necesidades básicas", entre otros, fueron haciendo olvidar o situaron en segundo lugar las ideas de dignidad que toda vida debe tener, y de protección de derechos para hacerla posible. Hubo muchos casos, vinculados sobre todo con grandes conflictos o desplazamientos masivos de población, donde algunas organizaciones retomaron con fuerza aspectos de protección, pero no nos engañemos, el enfoque de necesidades fue el dominante durante muchas décadas, contribuyendo a dar una idea limitada y falsa del compromiso humanitario. Y eso pese a que el marco jurídico e institucional tras el fin de la Segunda Guerra Mundial había aportado novedades revolucionarias en materia de derechos humanos. **Hubo que esperar a finales de los años noventa, a la nueva tipología de conflictos y a ciertas propuestas en el seno de las Naciones Unidas para que se reverdecieran algunas ideas de vinculación de lo humanitario con los derechos**. Si esto ha sido posible no es solo debido al esfuerzo por vincular lo humanitario con los derechos humanos, sino por el surgimiento del llamado **Enfoque basado en derechos humanos** (EBDH).

El enfoque de necesidades fue el dominante durante muchas décadas contribuyendo a dar una idea limitada y falsa del compromiso humanitario

Las aportaciones del EBDH vienen ya reflejadas en su propia definición. Se trata de un marco teórico, pero también metodológico, que se fundamenta en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y que utiliza estos instrumentos para hacer valer los propios derechos humanos. Podríamos decir que, en el marco de la ayuda, desde la perspectiva del EBDH, los derechos humanos sirven como fundamento para actuar (el derecho a una asistencia humanitaria), como metodología para ejecutar acciones y como finalidad de la propia ayuda (puesto que cumplir con los derechos humanos es el fin último de cualquier tipo de ayuda).

> En el marco de la ayuda, desde la perspectiva del EBDH, los derechos humanos sirven como fundamento para actuar, como metodología para ejecutar acciones y como finalidad de la propia ayuda

Además, en el ámbito operativo, el EBDH establece una serie de características que deberían incorporarse a la práctica:

1. Vinculación con el DIDH (o con cualquier marco instrumental que defina los mecanismos de garantía y protección de los derechos humanos). En casos de conflicto armado sería el DIH.

2. Establecer una forma de trabajo basada en unas relaciones entre los grupos en los que el EBDH divide a los actores: titulares de derechos, titulares de obligaciones y actores con responsabilidades, asignando tareas concretas a cada titularidad.

Desde el punto de vista metodológico, esta segunda característica resulta fundamental, en cuanto que, sin desobedecer los principios de igualdad y no discriminación, abordan cada titularidad identificando las capacidades de cada una para, a partir de estas, asignar unas tareas que les permitan participar de igual a igual.

2.2. TRABAJO POR LOS DERECHOS DESDE LA PROTECCIÓN

Los cambios en la situación internacional a los que nos hemos referido más arriba llevaron a que varias agencias humanitarias comenzaran a profundizar en el tema de la

protección y los derechos en el sector humanitario desde los años noventa, lo que llevó al establecimiento de un proceso consultivo entre un amplio grupo, también del ámbito de los derechos humanos, convocadas, periódicamente, por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Ginebra. Eso llevó a una definición de protección en el ámbito humanitario, ampliamente aceptada hoy en día, y adoptada por el Comité Permanente Interagencias (IASC, por sus siglas en inglés -*Interagency Standing Committee-)*, que agrupa a las agencias de Naciones Unidas, las principales ONG internacionales humanitarias, y el Grupo de Trabajo del Clúster de Protección.

Así, se definió que la protección es: "*el conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el DIH y el derecho de los refugiados. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial, sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género".*[2]

La recuperación de la protección como elemento esencial del trabajo humanitario ha supuesto un avance relevante en el sector, tratando de superar los enfoques meramente asistencialistas del pasado

Del mismo modo, y sobre la base de esta definición y de los Principios Rectores que deben regir el desplazamiento interno o Principios de Deng, el IASC y el Grupo de Trabajo del Clúster de protección adoptaron una guía para la protección de las personas desplazadas internas en la que distinguen tres dimensiones: (1) protección como objetivo, (2) protección como responsabilidad legal y (3) protección como actividad[3]. Precisamente estas tres dimensiones encajan perfectamente con la triple obligación de la titularidad de obligaciones para con los derechos humanos: **Respetar** (no obstaculizando su desarrollo), **proteger** (estableciendo mecanismos de protección) y **promover** (facilitando oportunidades).

[2] Sylvie Giossi Caverzasio, Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards. ICRC, Geneva, 2001.
[3] Global Protection Cluster Working Group, Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, Ginebra, 2007.

2.3. APLICACIÓN REAL DEL EBDH Y LA PROTECCIÓN EN LA PRÁCTICA HUMANITARIA: UN ANÁLISIS NECESARIO

Precisamente para ver cómo los proyectos humanitarios incorporan en mayor o menor medida enfoques de derechos y/o protección, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria propuso esta investigación al Ayuntamiento de Madrid, tomando como universo de estudio los proyectos financiados por las diversas convocatorias de acción humanitaria del Ayuntamiento. de Madrid. **El objetivo, por tanto, no es solo académico, sino que pretende elaborar propuestas que mejoren la incorporación de los derechos y la protección a la acción humanitaria madrileña**, haciendo también propuestas de carácter general.

> La investigación pretende elaborar propuestas que mejoren la incorporación de los derechos y la protección a la acción humanitaria madrileña

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología utilizada durante la investigación proponía realizar un estudio desde una perspectiva dialéctica, a través de la cual generar un conocimiento dinámico, en red, que dibujara la realidad a partir de las experiencias de las personas participantes. Siguiendo este planteamiento, se utilizaron un conjunto de técnicas adaptadas a cada fase del proceso, que permitieron generar un conocimiento transformador, potenciando capacidades y favoreciendo reflexiones creativas.

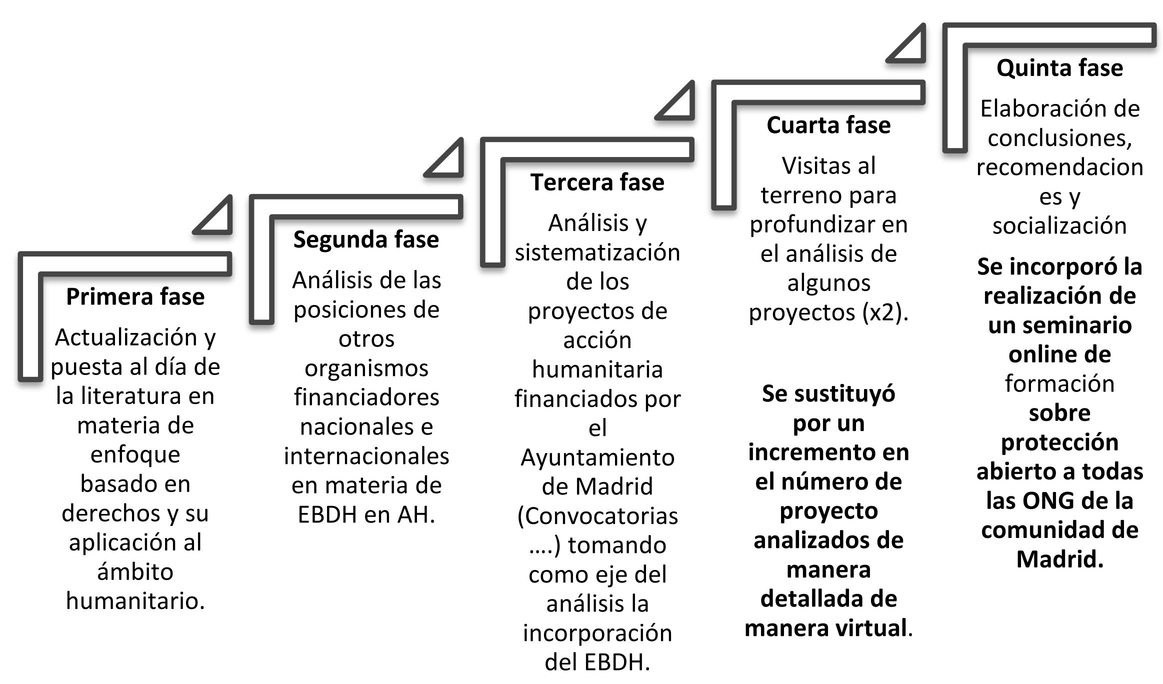
Así, el EBDH aparece no solo como objeto de estudio, sino como enfoque para el estudio y la investigación aplicada, permitiendo que sean las personas que conforman el contexto de investigación, aquellas involucradas en la acción humanitaria participada por el Ayuntamiento de Madrid, las que lleven a los resultados y conclusiones del análisis. El protagonismo que adquieren las personas involucradas en este enfoque es fundamental, no solo para el empoderamiento y para el fortalecimiento de sus capacidades de actuación social en pro del uso y disfrute de sus derechos, sino para lograr una mayor coherencia con los enfoques transversales promovidos por el Ayuntamiento de Madrid.

Una investigación del tipo de la que se expone debe abordarse mediante la utilización de diversas herramientas de carácter cuantitativo y cualitativo habituales tanto en la investigación en ciencias sociales, como en la evaluación de programas y proyectos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y la AH. En concreto se utilizó un enfoque mixto, comenzando con la recogida de datos principalmente de tipo cuantitativo a través del análisis documental de la información disponible (literatura de referencia, pero sobre todo documentos técnicos de los proyectos revisados), que luego fueron contrastados con la información obtenida en las siguientes fases a través de las técnicas cualitativas (entrevistas y seminarios de trabajo). La información de tipo cualitativo sirvió además para captar aspectos de la realidad a través de las percepciones y expresiones de quienes forman parte de ella, las personas informantes clave.

Se siguió además un enfoque flexible y abierto, que permitió una adaptación continua a los hallazgos obtenidos en cada fase, pero también a las necesidades informativas que fueron surgiendo, pero siempre teniendo como meta principal arrojar luz sobre el objeto de estudio.

El proyecto presentado proponía el desarrollo en cinco fases. Debido a la irrupción de la pandemia la fase 4 debió modificarse, realizándose de modo virtual y variando la metodología. El resto de las fases y tareas se desarrollaron con normalidad. Adicionalmente, debido al ahorro presupuestario derivado del cambio aplicado a la fase 4, se incorporó una actividad formativa en materia de protección dirigida al sector.

F1. Fases de la investigación



En cada una de las fases se han usado de modo complementario diversas herramientas de recopilación y análisis:

- Revisión de la literatura al respecto y las posiciones de los diversos organismos. Se elaboró una ficha para sistematizar este trabajo (Ver anexo 2).
- Realización de entrevistas semiestructuradas. Se elaboraron sendos guiones de entrevistas tanto para las realizadas a expertos/as como para las realizadas a las ONG o al personal del Ayuntamiento de Madrid (Ver anexos 3 y 4). Se realizaron, además, **dos talleres de trabajo con entidades humanitarias y personal municipal y un taller de presentación de resultados al final del proyecto**.
- Análisis documental de los informes disponibles sobre los proyectos de AH ejecutados con financiación del Ayuntamiento de Madrid entre los años 2016 y 2018 (Ver anexos 5 y 6).

Conviene mencionar por último que **la investigación tuvo como enfoques principales el de género y el EBDH.** Respecto al enfoque de género se incorpora en el anexo 7 un informe al respecto.

3.1. LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Los problemas derivados de la pandemia han supuesto algunas dificultades para la realización del estudio, pero creemos que se han podido superar y no han afectado a la consecución de los objetivos y la formulación, como veremos, de conclusiones y propuestas.

El limitante de no poder realizar viajes a terreno para profundizar en dos de los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid, fue solventado con la elección de una muestra de estudio mayor, así como más cantidad de entrevistas detalladas con las personas responsables de dichos proyectos, de manera virtual. La transparencia y disponibilidad en todo momento del personal del Ayuntamiento de Madrid ha facilitado mucho el acceso a la información y el buen fin del proyecto.

Todas las entrevistas del proyecto, cuya mayoría iba a ser realizada de manera presencial, se desarrollaron de manera virtual, sin suponer esto ninguna limitación en la consecución de los objetivos del proyecto.

En cuanto al análisis de la documentación de los actores descentralizados, la revisión se ha realizado en función de los documentos disponibles en sus páginas web[4].

3.2. EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación ha sido llevada a cabo desde el IECAH por Francisco Rey Marcos, Alicia Daza Pérez y Juncal Gilsanz Blanco. Esta última es, además, investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). El equipo quiere agradecer al personal del Ayuntamiento de Madrid por su dedicación, así como a las personas entrevistadas o que han facilitado información relevante o comentarios y muy especialmente a los miembros de las ONG cuyos proyectos han sido objeto de estudio o que han participado en las actividades de la investigación.

Las opiniones expresadas en el informe son responsabilidad del equipo de investigación y no comprometen al resto de instituciones.

[4] Esta revisión se ha realizado principalmente durante los meses de marzo y abril de 2020.

4. El contexto de la AH internacional. La necesidad de actualización de algunos enfoques. Los retos tras la Covid-19

Algunos elementos que han caracterizado el contexto internacional relevante para esta investigación desde hace una década podrían resumirse en los siguientes. **Tanto los conflictos violentos como las crisis humanitarias producidas por ellos y por desastres de otros tipos acompañan la historia de la humanidad desde sus inicios y nada apunta a su desaparición a corto plazo**. En términos generales las respuestas articuladas para hacerles frente han basculado entre su aceptación como castigos divinos, esperando pasivamente a que la ira de los dioses amaine, y una réplica selectiva (de ahí el concepto de "conflictos olvidados") y reactiva (solo cuando ya se ha producido la catástrofe o el estallido generalizado de violencia) más orientada a gestionar los problemas- aliviando sus efectos más visibles para restaurar cuanto antes la situación de partida- que a resolverlos. Por el contrario, el enfoque preventivo- que obliga a tomar en consideración las causas estructurales que alimentan el problema en cuestión- ha sido mucho más infrecuente y su balance- como demuestra el caso de la Organización de Naciones Unidas (ONU) tras más de 75 años de andadura- es, cuando menos, insatisfactorio. En consecuencia, pese a los ríos de tinta vertidos en torno a ellos, tanto la prevención de conflictos violentos como la reducción de desastres siguen siendo asignaturas pendientes en el mundo actual. (Núñez y Rey, 2017).

Tanto la prevención de conflictos violentos como la reducción de desastres siguen siendo asignaturas pendientes en el mundo actual

En lo que afecta a estas cuestiones de relevancia para el quehacer humanitario, el actual contexto internacional viene definido a grandes rasgos por:

- **Nuevos tipos de conflictividad violenta.** Mientras sigue siendo muy improbable el estallido de una guerra interestatal global, hoy son mucho más frecuentes los conflictos armados intraestatales, donde confluyen una multiplicidad de actores armados, con frecuencia apoyados y financiados desde el exterior, en situaciones que se alargan en el tiempo hasta hacerse crónicas. Aunque el número de víctimas mortales es, en general, menor al

registrado en la primera mitad del pasado siglo, aumenta sin cesar el uso de la violencia directa contra la población civil, violando abiertamente el DIH y el resto de las normas que regulan los conflictos bélicos. Además, es cada vez más evidente que la violencia está dejando de ser un medio para lograr un objetivo político, pasando a convertirse en un simple modo de vida para muchos de los combatientes que no encuentran otra vía para cubrir sus necesidades.

Igualmente, resulta cada vez más inquietante que, como ocurre en muchos lugares de Latinoamérica (con el Triángulo Norte centroamericano que forman El Salvador, Guatemala y Honduras a la cabeza), se registren altos niveles de muertes violentas sin que exista formalmente ninguna guerra en marcha, respondiendo a una violencia indiscriminada alimentada por altas brechas de desigualdad y exclusión entre diferentes colectivos y la incapacidad del Estado para garantizar el monopolio del uso de la fuerza. Estas "otras situaciones de violencia" representan uno de los retos más importantes en materia humanitaria y de derechos humanos y protección, ya que generan situaciones de desplazamiento forzado y otras formas de sufrimiento humano similares a las de las guerras convencionales, que apenas son abordadas por los organismos nacionales o internacionales.

Las conocidas como "otras situaciones de violencia" representan uno de los retos más importantes en materia humanitaria y de derechos humanos y protección

- **Unipolaridad en términos de liderazgo global.** Estados Unidos ostenta el liderazgo mundial, tanto en el terreno militar como en el económico, científico-tecnológico, cultural y, más recientemente, energético. Aunque otros actores- como la Unión Europea, China o Rusia- aspiran a ser reconocidos como potencias de envergadura mundial, Washington sigue a la cabeza, tratando de aprovechar la oportunidad histórica que se le ha presentado para consolidar su hegemonía a largo plazo. No obstante, esa supremacía ni lo convierte en un policía mundial- legitimado para defender los intereses de la comunidad internacional-, ni le garantiza la invulnerabilidad ante los riesgos y amenazas que definen el mundo globalizado que nos toca vivir.

- **Debilidad de la ONU.** Tras haberlo intentado sin éxito en diversas ocasiones, actualmente no se percibe una voluntad política suficiente para llevar a cabo la necesaria reforma de la ONU, dotándola de los medios imprescindibles para cumplir su tarea de promover el desarrollo, gestionar los temas de paz y seguridad y defender los derechos humanos. Por desgracia, la organización ha quedado nuevamente bloqueada y reducida a un mero papel de cajón de sastre, en el mejor de los casos, humanitario, para paliar los desajustes producidos por un *statu quo* que privilegia a unos pocos a costa de la miseria y falta de oportunidades de muchos otros. El Secretario General António Guterres, como hizo su predecesor Ban Ki-Moon en la última fase de su mandato, parece querer poner el énfasis en la prevención a todos los niveles. El nuevo escenario internacional tras el fin de la presidencia de Donald Trump y la llegada de George Biden alientan ciertas expectativas. En el ámbito estrictamente humanitario las expectativas tampoco son halagüeñas y la Cumbre Mundial Humanitaria, primera de la historia, celebrada en Estambul en mayo de 2016, sirvió para poner de manifiesto las limitaciones que la ONU tiene para estar a la altura de los retos actuales.

Vivimos en sociedades del riesgo y, sin embargo, no hemos sabido incluir esta variable en la planificación de políticas públicas nacionales e internacionales

- **Riesgos y amenazas globales cada vez más complejos.** A diferencia de la Guerra Fría, hoy somos más conscientes de que nos enfrentamos a una serie de riesgos y amenazas que van más allá del holocausto nuclear. La exclusión, las pandemias, el cambio climático, los desastres producidos por amenazas no tan naturales, los flujos de población descontrolados, el crimen organizado, el terrorismo internacional y los comercios ilícitos constituyen parte sustancial del listado de unos problemas que se identifican por su carácter transnacional- lo que implica que superan las capacidades individuales de cualquier Estado- y multidimensional- con unas raíces principalmente sociales, políticas y económicas. Muchas de las variables citadas se manifiestan de modo conjunto en muchos países configurando un panorama de gran complejidad. Como planteó hace ya algunas décadas el sociólogo alemán Ulrich Beck, vivimos en sociedades del riesgo y, sin embargo, no hemos sabido incluir esta variable en la planificación de

políticas públicas nacionales e internacionales que permitan prevenirlos, enfrentarlos y recuperarse de ellos habiendo aprendido algo en el camino.

La irrupción de la pandemia a principios del año 2020 confirma estas previsiones de aparición de nuevos riesgos y amenazas en el escenario internacional y, por tanto, la necesidad de anticiparlas, prepararse frente a ellas y mejorar los mecanismos de respuesta.

- **Brechas de desigualdad en ascenso.** La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) insiste en que aumenta sin cesar la polarización entre una minoría desarrollada y una creciente mayoría que no puede aspirar a una vida digna en sus propios países. Esa brecha es el factor belígeno más potente que existe; de tal manera que, como ocurre a diario en la ribera mediterránea, si no se logra al menos reducirla a niveles soportables, solo cabe esperar más violencia y más presión migratoria por parte de quienes ya no tienen nada que perder y tratan desesperadamente de huir de lugares en los que su vida carece de valor alguno, sus derechos son violados sistemáticamente y donde no existen posibilidades de satisfacer sus necesidades más elementales.

F2: Rasgos del contexto humanitario internacional

Unipolaridad en términos de liderazgo global
Debilidad de la ONU
Riesgos y amenazas globales cada vez más complejos
Brechas de desigualdad en ascenso
Crisis existencial de la Unión Europea
Debilidad y falta de legitimidad del sistema humanitario
Nuevos tipos de conflictividad violenta

Fuente: Elaboración propia

- **Crisis existencial de la Unión Europea (UE).** La UE es, además del club más exclusivo del planeta en términos de bienestar y seguridad, el ejemplo

más exitoso de la historia en prevención de conflictos violentos. Combinando sus considerables capacidades diplomáticas, económicas, políticas y militares es el actor mejor equipado para responder a los desafíos a los que nos enfrentamos. Sin embargo, actualmente está sumida en una crisis, tanto institucional como económica, que cabe definir como existencial. No solo está en riesgo el propio proceso de integración, sino que, además, el "ombliguismo nacionalista" de los Veintisiete le impide contar con una voz común en el escenario internacional para defender sus intereses y para contribuir decisivamente a un mundo más justo, más seguro y sostenible. Ni tan siquiera en materia de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria la UE ha mantenido una posición digna y respetuosa de sus valores originarios, mientras que su actuación respecto a la llegada de personas que huyen de diversos conflictos en demanda de asilo y protección internacional ha ahondado aún más en esta crisis.

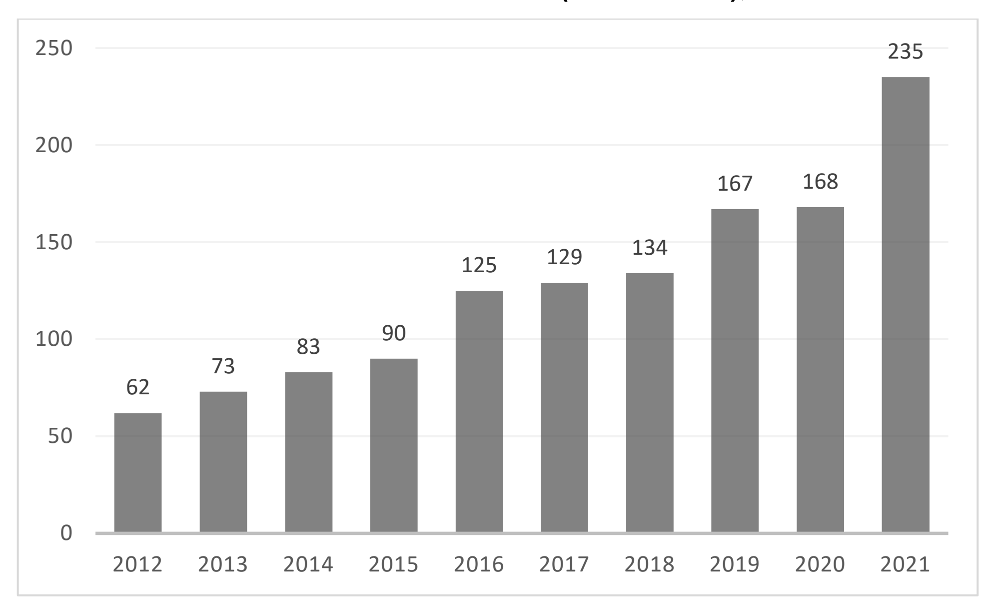
- **Debilidad y falta de legitimidad del sistema humanitario.** Pese al aumento de fondos, que aumentó hasta 2018 y comenzó a descender ya en el 2019, o al creciente número de organizaciones que suministran asistencia, en conjunto, el llamado sistema humanitario se encuentra en una situación en la que no es capaz de asignar los recursos en función de las necesidades de las poblaciones afectadas, ni de garantizar la protección de sus derechos. Más del 80% de la acción humanitaria se concentra en países que sufren conflictos violentos y en respuesta a crisis crónicas con cierta visibilidad mediática. Los problemas de coordinación y uso eficaz de recursos no han mejorado mucho y la desigualdad en la respuesta es evidente. A ello se suma el que, cada vez más, este sistema es percibido como portador de valores y principios occidentales que chocan con los de muchos contextos culturales. Como resultado de ello, **la universalidad de la acción humanitaria está claramente en cuestión**.

> El llamado sistema humanitario se encuentra en una situación en la que no es capaz de asignar los recursos en función de las necesidades de las poblaciones afectadas, ni de garantizar la protección de sus derechos

En su conjunto esa caracterización del panorama internacional se traduce en que actualmente se contabilicen **más de 1,6 millones de muertes violentas al año en**

todo el planeta, con unos 35 focos de conflicto violento activos y alrededor de 250 millones de personas residiendo permanentemente fuera de sus lugares de nacimiento (de los cuales algo más de 70 millones son personas refugiadas y desplazadas). Respecto a los desastres producidos por otras amenazas, muchas de ellas naturales, en el año 2020 afectaron a más de 110 millones de personas en todo el mundo, ocasionando la muerte de más de 22.000. Estos datos están por debajo de la media de años anteriores en cuanto a número de víctimas mortales, pero no en cuanto a pérdidas económicas ni a otros efectos como el desplazamiento. Cada vez más personas se ven obligadas a dejar sus hogares como "desplazados/as ambientales" al haber cambiado las condiciones ecológicas que hacían posible su subsistencia. Del mismo modo, se constata que las crisis alimentarias provocadas por sequías, pero también paradójicamente por inundaciones, son cada vez más frecuentes.

F3. Personas necesitadas de AH (en millones), 2012-2021



Fuente: Cifras disponibles en la ficha de publicación del informe *Global Humanitarian Overview. Humanitarian Insight.* Se han producido cambios en las cifras de población y necesidades financieras de los planes de respuesta para personas refugiadas debido al solapamiento con los planes de respuesta humanitaria.

4.1. NUEVOS ENFOQUES EN EL TRABAJO HUMANITARIO

Existen una serie de aspectos o elementos que tanto la práctica como la investigación académica han demostrado que, de no ser tenidos en cuenta, pueden afectar negativamente al objetivo de un proyecto de acción humanitaria en sí, así como a las

poblaciones a las que se dirige, pudiendo persistir dichos efectos en el medio y largo plazo[5].

La no inclusión de determinados elementos o una falta de análisis pueden llevar a perpetuar desigualdades, estructuras de poder y riesgos para las comunidades

Esa no inclusión de determinados elementos en el trabajo humanitario, unido a una falta de análisis pueden llevar a perpetuar desigualdades, estructuras de poder y generar riesgos para las comunidades. Si no consideramos dichos factores en todas las fases -identificación, ejecución, seguimiento y evaluación- de las actuaciones que llevemos a cabo, el principio de acción sin daño (*do no harm*) (Anderson, 2002) no va a ser respetado, así como tampoco el principio humanitario de imparcialidad. Dentro de los enfoques que deben ser considerados, y que tradicionalmente en acción humanitaria no se han tenido suficientemente en cuenta o ni siquiera se han valorado, en ocasiones justificando esta ausencia en la necesidad de inmediatez, destacamos aquellos deben ser tenidos en cuenta, en mayor o menor medida, desde el proceso de identificación y ser vigilados durante todo el ciclo del proyecto. Diferentes guías e iniciativas internacionales de calidad nos facilitan pasos a seguir o *check-list* para asegurar que estos aspectos son valorados.

A lo largo de esta investigación, aunque centrada en el enfoque de derechos, haremos alguna referencia a otras propuestas (Rey et al., 2017):

- **Enfoque basado en derechos y protección**. A él se dedica la investigación.

- **Enfoque diferencial.** Es un método de análisis que toma en cuenta las diversidades e inequidades existentes en la realidad con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos de la población. Se basa en un análisis de la realidad que pretende hacer visibles las diversas formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes.
    - Personas con diversidad funcional.
    - Personas mayores.

[5] Rey Marcos, F., Pérez de Armiño, K., Pérez Daza, A. y Mier Hernández, A. Bilbao 2017: “Aspectos transversales y enfoques en el trabajo humanitario”. Documento de trabajo nº 4. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo 2017. http://campusiecah.org/www/F/WEB/Documento%20de%20Trabajo%20AH%20n%C2%BA%204.%20Aspectos%20transversales%20y%20enfoques%20%282%29.pdf

- Infancia.
- Grupos étnicos.

- **Enfoque de género.** El Manual sobre cuestiones de género en acción humanitaria del IASC establece que el término "género" se refiere a las diferencias sociales entre hombres y mujeres en todas las etapas del ciclo de vida que son aprendidas que, aunque están profundamente arraigadas en cada cultura, son cambiantes a través del tiempo, y tienen variaciones amplias tanto dentro como entre las culturas. El género determina los roles, el poder y los recursos para hombres y mujeres en cualquier cultura. Estas diferencias a las que se refiere dicho Manual implican que se construyan hábitos, comportamientos y creencias que determinan la capacidad de elegir de ambos géneros.

El género no se refiere únicamente a las construcciones sociales en torno a mujeres y hombres, también atañe a las identidades y orientaciones sexuales. El colectivo LGTBIQ+ es uno de los que más discriminación sufre en cualquier parte del mundo. Sus necesidades, roles y capacidades también han de ser abordados durante una emergencia, como parte de la perspectiva de género. La acción humanitaria debe partir de un buen conocimiento y análisis del contexto para no dejar a nadie atrás.

La RRD debe ser tenida en cuenta dentro de los proyectos de acción humanitaria, ya que de otra manera podemos incrementar los riesgos a los que se enfrentan las comunidades

- **Reducción del riesgo de desastres (RRD).** La RRD más allá de la discusión sobre el espacio que debe ocupar dentro de la acción humanitaria o del desarrollo, debe ser tenida en cuenta dentro de los proyectos de acción humanitaria, ya que de otra manera podemos incrementar los riesgos a los que se enfrentan las comunidades. No es solo importante saber a qué riesgos se enfrenta la población, sino saberlo en función de los diferentes grupos que pueden componer una sociedad, con sus capacidades y vulnerabilidades específicas, e integrar la RRD en todas las fases del ciclo del proyecto.

- **Enfoque ambiental.** El **cambio climático** está exacerbando la degradación medioambiental y las consecuencias de la gestión no sostenible de los recursos

naturales, al tiempo que aumenta las necesidades humanitarias. Junto a ello, La interacción del medio ambiente con la acción humanitaria es analizable desde varias ópticas:

- Cómo los impactos medioambientales tras una crisis pueden comprometer los objetivos de un proyecto, más allá de la fase puramente de emergencia, al dejar a la población unos recursos naturales degradados y una mayor vulnerabilidad ante amenazas futuras.
- Cómo las operaciones de socorro y recuperación temprana que suceden a los desastres y/o conflictos armados a veces pueden causar tantos daños ambientales como las crisis a las que dan respuesta.
- En términos más generales, se constata que ciertas cuestiones como el cambio climático, la mala gestión de recursos, la desertificación etc. están produciendo ya consecuencias humanitarias. Cuestiones como las migraciones forzadas ligadas a cambios ambientales, son retos de presente y lo serán más en el futuro para la acción humanitaria.

Junto a estas cuestiones consideradas como “enfoques” conviene citar que la AH moderna está incluyendo cada vez más, cuestiones relacionadas con la **calidad, la rendición de cuentas, la participación** de las comunidades y personas afectadas y ha sido capaz de poner en marcha numerosas iniciativas al respecto (Rey et al., 2017, 2018)

> La AH moderna está incluyendo cada vez más, cuestiones relacionadas con la calidad, la rendición de cuentas, la participación de las comunidades y personas afectadas

Por último, deberíamos citar los retos que la AH sigue teniendo en materia de **prevención de la conflictividad violenta**. Desde su origen, la acción humanitaria se ha centrado más en las tareas de asistencia y protección de las víctimas de conflictos armados o desastres, que en las tareas de prevención. Sin embargo, en las últimas décadas, concepciones más amplias del trabajo humanitario, están incorporando la prevención como un componente del quehacer humanitario. En el caso de las amenazas naturales estos enfoques preventivos están dando buenos resultados. Los riesgos que este trabajo de prevención plantea en los conflictos violentos están generando debates entre los actores humanitarios que son conscientes de la posible politización y pérdida de los principios humanitarios. Las recientes propuestas en torno al llamado “Triple Nexus” entre la

cooperación para el desarrollo, la acción humanitaria y la construcción de la paz, tratan, precisamente, de dar nuevas pautas para abordar ese tema (Rey, 2020).

Por ello, hasta ahora, las experiencias de prevención de conflictos desde la acción humanitaria se están desarrollando a nivel micro y no a gran escala. (Rey, 2017) Algunas de estas iniciativas y los diversos enfoques que las inspiran ponen énfasis tanto en el DIH u otros aspectos jurídicos, hasta la creación de sistemas de alerta temprana, proponiendo diversos niveles de prevención: primaria, secundaria, terciaria.

4.2. ALGUNOS RETOS TRAS LA COVID-19 EN MATERIA HUMANITARIA

La Covid-19 ha exacerbado las vulnerabilidades y desigualdades existentes y ha agravado aún más las necesidades humanitarias

En este ya delicado contexto, la **pandemia de la Covid-19 ha exacerbado alguna de estas cuestiones**. En 2021, se prevé que 150 millones de personas habrán caído en la pobreza extrema como consecuencia de la pandemia[6]. La COVID-19 ha exacerbado las vulnerabilidades y desigualdades existentes y ha agravado aún más las necesidades humanitarias. Las Naciones Unidas estiman que casi 235 millones de personas —1 de cada 33 personas en todo el mundo— necesitarán asistencia humanitaria en 2021. Esta cifra representa un aumento del 40 % respecto a las necesidades estimadas en 2020 (antes de la Covid-19), y prácticamente triplica las de 2014. El número de personas desplazadas forzosas se ha duplicado desde 2010, alcanzando los 79,5 millones a finales de 2019[7]. En la actualidad, la duración media de una crisis humanitaria es de más de nueve años, y muchas se prolongan bastante más. Esto lleva a que muchas crisis humanitarias sean «olvidadas»[8].

El sector humanitario está adaptándose rápidamente a esta nueva realidad y se han puesto en marcha numerosas iniciativas para resolver temas como las restricciones a la

[6] Banco Mundial, *Global Economic Prospects [Perspectivas económicas mundiales]*, enero de 2021.
[7] ACNUR, *Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2019*, https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5eeaf5664/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2019.html.
[8] Crisis humanitarias marcadas por la respuesta limitada de los donantes, la escasez generalizada de financiación y el bajo nivel de atención mediática.

movilidad de trabajadores/as humanitarios acelerando la “localización” de la ayuda e incrementando el rol de actores locales, por ejemplo. (IECAH, 2020)[9]

[9] Las VIII Jornadas Estatales de Acción Humanitaria celebradas en 2020 se centraron en el impacto de la Covid-19 en el sector. Puede consultarse la Relatoría en https://iecah.org/index.php/articulos/3771-relatoria-viii-jornadas-ah

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- **La AH ha ido incorporando a su quehacer nuevas dimensiones** y a lo largo de este trabajo abordaremos, por tanto, nuestra investigación desde una **perspectiva amplia sobre lo que es y representa la AH en el mundo actual**. La acción humanitaria se asienta en una sólida base jurídica y en una serie de principios básicos y objetivos comunes. Debe seguir cumpliendo estrictamente los principios humanitarios universales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, consagrados en el Derecho internacional. Garantizar la observancia del Derecho internacional humanitario por los agentes estatales y no estatales seguirá siendo un objetivo fundamental de la ayuda humanitaria. Otras ramas del Derecho internacional y especialmente el DIDH y el Derecho de las poblaciones refugiadas complementan estos enfoques.
- Como expone una Reciente Comunicación de la Comisión Europea[10]**, las necesidades humanitarias se encuentran en un máximo histórico**, impulsadas en gran medida por la resurgencia de conflictos estatales[11], combinados con el impacto del cambio climático, la degradación medioambiental, el aumento de la población mundial y el fracaso de la gobernanza. Sin embargo, la **brecha entre las necesidades humanitarias y los recursos disponibles** a nivel global es cada vez mayor. **Las normas y principios básicos se están poniendo en entredicho** de una forma casi sin precedentes, haciendo la prestación de ayuda más difícil y peligrosa.
- Junto a esto, la AH se ha ido abriendo a la incorporación de nuevos enfoques que adecuen su trabajo a las nuevas necesidades y riesgos que se ponen de manifiesto en nuestro mundo. La pandemia provocada por **la Covid-19 no ha hecho sino poner de manifiesto muchas de las debilidades de la comunidad internacional y ello está haciendo aún más pertinente el trabajo humanitario.**

[10] Declaración de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la acción humanitaria de la UE: nuevos retos, mismos principios (2021)
[11] Véase Peace Research Institute Oslo, *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2019 [Tendencias en los conflictos: panorámica general 1946-2019].*

5. El EBDH: origen, evolución, incorporación a la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria. Avances y dificultades

5.1. Origen y conceptos básicos del EBDH

Las últimas décadas del siglo XX supusieron un auténtico revulsivo para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria: nuevos actores, nuevos modelos y, sobre todo, nuevos enfoques, obligaron a repensar los fundamentos de la solidaridad y permitieron reorganizar su proyección más práctica, orientándola a objetivos más sostenibles, basados en la dignidad de los seres humanos y la coherencia de las políticas públicas.

Aunque el cambio probablemente ha tenido un impacto menor del esperado, estos debates permitieron reabrir algunas reflexiones latentes desde el origen de la ayuda: aquellas realizadas en torno a la importancia de los principios y valores inherentes a los derechos humanos para el mantenimiento de la paz y el logro de un desarrollo humano sostenible.

> Si todo el sistema de las Naciones Unidas se cimentaba en los principios y valores de los derechos humanos, entonces el trabajo de la Organización debía centrarse en su consecución
>
> Kofi Annan, 1997

Esta reflexión la recoge Kofi Annan cuando en 1997 accede al cargo de Secretario General de las Naciones Unidas y la convierte en el centro de su mandato. Su programa para la reforma de la Organización[12] se centró en la premisa de que, si todo el sistema de las Naciones Unidas se cimentaba en los principios y valores de los derechos humanos, entonces el trabajo de la Organización debía centrarse en su consecución. El informe recordaba además que no se trataba de ningún planteamiento nuevo; todo lo contrario, los Estados miembro habían ido construyendo un sistema de

[12] "Renovación de las Naciones Unidas: un programa para la reforma". Informe A/51/950 14 de julio de 1997. Disponible en https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/51/950

garantías sólido, todavía en evolución, que les obligaba, no solo a respetar los derechos humanos, sino a proteger y promover su plena realización.

El programa para la reforma instaba a los Estados, pero sobre todo a la Organización, a encontrar la fórmula para incorporar los derechos humanos desde una perspectiva más práctica, de manera que permearan principalmente el trabajo en el terreno, puesto que la concepción de estos como fundamento conceptual se daba por asumida. Recordaba además que ya se habían dado importantes pasos, como la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), pero que los desafíos seguían siendo amplios.

A partir de este mandato se celebraron varios talleres dentro de la Organización que derivarán en la formulación del EBDH. El primero se celebró en Princeton en el año 2002. En un entorno intraorganizacional, varias agencias de las Naciones Unidas analizaron el trabajo de la Organización a través de diversos estudios de caso. Los hallazgos se compartieron en el segundo taller, celebrado un año más tarde en Stamford (Jonsson, 2010). Entonces, acompañados de algunas agencias bilaterales punteras en la transversalización de los derechos humanos, se perfiló cómo debía ser la planificación de los programas de desarrollo bajo una perspectiva de derechos humanos. Este taller se considera el nacimiento formal del EBDH, que establece tres premisas básicas (OHCHR, 2006):

1. *Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.*
2. *Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.*
3. *La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los “titulares de deberes” para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar éstos.*

Estas premisas se plasmaron en un breve documento *“El Enfoque Basado en los Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas*” que sirvió de punto de partida para trabajar el nuevo enfoque y que provocó una reacción en cadena, dentro y fuera de la Organización, que demostraba la importante y buena acogida de la propuesta.

La organización de las Naciones Unidas define el EBDH (OHCHR, 2006) como ***“un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”.***

El EBDH sitúa los derechos humanos en todos los elementos de la ecuación

Precisamente este es el elemento más destacado de la propuesta, la **concomitancia de un marco teórico con uno operativo**. Es decir, el enfoque se sustenta y utiliza como referencia el marco internacional el DIDH, buscando en estos mismos derechos un marco instrumental para su puesta en práctica. O, dicho de otra manera, el EBDH sitúa los derechos humanos en todos los elementos de la ecuación: en su fundamento, en su objetivo y en la herramienta que guía el proceso. La plena realización de los derechos humanos es el fin último de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, los instrumentos de derechos humanos, aprobados y ratificados por los Estados parte, legitiman y fundamentan cualquier actuación; por último, el contenido de esos instrumentos son las herramientas utilizadas para alcanzar ese fin.

En su vertiente práctica, el EBDH insiste en mantener este perfil teórico-práctico y propone un desarrollo práctico que siempre vincule la acción al DIDH, al que los Estados se han comprometido libremente y con el que tienen una obligación por lo menos moral. En función del contenido de este DIDH, el EBDH **organiza el trabajo asignando roles a cada una de las tres titularidades (derechos, obligaciones y responsabilidades) mediante el fortalecimiento de sus capacidades**.

LAS TRES TITULARIDADES DEL EBDH

- La **titularidad de derechos** la ostentan todas las personas por su mera condición de seres humanos, lo que les otorga la capacidad para actuar como sujetos activos y protagonistas de los procesos de desarrollo.

- La **titularidad de obligaciones** corresponde al sector público (principalmente los Estados) comprometido expresamente con los derechos humanos a través de las ratificaciones y a quien esos mismos derechos le vinculan con una triple obligación: respetar, proteger y promover los derechos humanos.

- La **titularidad de responsabilidades** supone un grupo más complejo. Incluye a cualquier actor que, como parte de la sociedad, tiene cierta responsabilidad en el cumplimiento de los derechos humanos. Un ejemplo claro de esta titularidad serían las ONG, pero también las empresas, la sociedad civil, la Universidad, etc.

Para muchos, el EBDH supuso un cambio de paradigma, en cuanto que ofrecía mayor solidez a los fundamentos y bases de la acción solidaria (que durante mucho tiempo estuvo basada en la caridad), a la vez que ofrecía herramientas válidas para la promoción de los derechos humanos. Efectivamente, al asentarse en todo el marco normativo de los derechos humanos, **el EBDH evitaba cualquier desviación por razones políticas o ideológicas, y a su vez ofrecía una base de instrumentos consolidados (el DIDH) para la puesta en práctica de los derechos humanos**. Así pronto el EBDH trascendió la ONU y empezó a ser utilizado por todos los actores dedicados al desarrollo y la cooperación.

Pronto el EBDH trascendió la ONU y empezó a ser utilizado por todos los actores dedicados al desarrollo y la cooperación

Para valorar su trayectoria real, en 2008 se celebró en Tarrytown un último taller de reflexión, donde se destacó que, contra todo pronóstico, **los mayores desafíos para incorporar definitivamente el EBDH no tenían tanto que ver con las cuestiones más operativas, sino con las políticas, algo que hasta entonces se consideraba superado**. Asumir el EBDH parecía obligar a dejar de lado la neutralidad, tan importante sobre todo en la acción humanitaria, pero sobre todo a abandonar un modelo de ayuda muy orientado a las directrices de los donantes.

5.2. EVOLUCIÓN

El EBDH nació con una clara vocación práctica para anclar los derechos humanos en las acciones de ayuda, pero los desafíos que planteaba su concepción teórica provocaron la evolución hacia variantes más laxas del EBDH, donde cada actor se enfocó en diferentes aspectos o características de este.

Una de las evoluciones más destacadas es aquella que abandone ese anclaje y dependencia del DIDH. Se trata del llamado **enfoque de derechos** (EBD) (VVAA, 2010). Sus defensores/as denunciaban que el DIDH estaba construido desde una perspectiva occidental con poca cabida para otras culturas y, sobre todo, con pocas posibilidades de integrarse y aplicarse plenamente en los contextos de intervención habituales de la cooperación y la acción humanitaria. La crítica era contra los instrumentos en sí, y no contra los valores y principios que promulgaban, que sí que eran y son considerados universales. **Valores como la igualdad, la dignidad y la justicia son axiomas que nadie refuta y que permiten una mayor cohesión de todas las titularidades**. Por eso el EBD, no fundamenta su acción en el DIDH, sino en el conjunto de normas, principios y valores morales existentes en cada sociedad y contextos y que se presuponen que ya han sido validados por esta. **Se trata de una variante muy vigente hoy en día, aunque es una propuesta que abandona la principal fortaleza del EBDH, su carácter de imperativo legal,** pues no siempre los valores y principios aparecen traducidos en normas, por lo que dificultad la posibilidad de exigir a la titularidad de obligaciones el cumplimiento de sus deberes.

El EBDH nació con una clara vocación práctica para anclar los derechos humanos en las acciones de ayuda

Precisamente los desafíos y dificultades de trabajar con la titularidad de obligaciones llevaron a **otra de las variantes más comunes del EBDH, aquella que se centra en el trabajo con la titularidad de derechos**, promoviendo acciones enfocadas al fortalecimiento de sus capacidades y, en todo caso y como mucho, complementándolas con otras de incidencia política o *advocacy.* Se trata de un enfoque de derechos nacido de la dificultad de "colocar" a la titularidad de obligaciones, es decir, a los Estados, en una posición de igual respecto al resto de actores del sistema. En un momento donde la Ayuda seguía siendo muy vertical, ¿por qué tendrían los donantes que compartir la toma de decisiones y el liderazgo si no compartían la financiación? La idea de imperativo

legal del EBDH todavía no había calado (realmente aún no lo ha hecho), así que **muchas organizaciones y agencias optaron por la vía intermedia: seguir trabajando desde la perspectiva de los derechos humanos, pero centrándose solo en conseguir una titularidad de derechos fuerte y plenamente capaz de exigir y recordar sus derechos,** confiando en que de alguna manera esta era la vía que, algún día, permitiría una plenitud de derechos.

El EBDH en la AH, ayudaba a avanzar y salir del humanitarismo más tradicional centrado en la simple cobertura de necesidades básicas sin mayor perspectiva a futuro

Estas dos variantes están muy presentes en el ámbito humanitaria. Aunque en un primer momento podría parecer que las grandes agencias humanitarias no abrazaban el discurso del EBDH, la práctica difiere mucho de esta idea inicial. Es cierto que existía cierta reticencia en el sector, donde se esgrimían principalmente dos argumentos (Benelli, 2014): por un lado, se insistía en que el EBDH no tenía cabida en lo humanitario porque la naturaleza de cada problemática era diferente. Mientras que la acción humanitaria se centraba en necesidades más inmediatas, reestableciendo unos mínimos tras una crisis, el EBDH buscaba resolver problemas más estructurales. Por otro lado, lo humanitario debía ser fiel al DIH y no tanto al DIDH, aunque fueran instrumentos normativos con estándares comunes.

Pronto el sector humanitario constató que, lejos de ser estos unos impedimentos para incorporar el EBDH en la acción humanitaria, por el contrario, ayudaban a avanzar y salir del humanitarismo más tradicional centrado en la simple cobertura de necesidades básicas sin mayor perspectiva a futuro. Los nuevos modelos de acción humanitaria, como por ejemplo el Triple Nexo, pretende ir más allá del enfoque de necesidades y busca ofrecer una ayuda que avance en un modelo de desarrollo sostenible.

Además, como ya hemos adelantado**, el DIDH y el DIH son instrumentos que se complementan y refuerzan**, sobre todo porque ambos están centrados en el ser humano y en el desarrollo de una vida digna. Se basan en los mismos valores de dignidad y justicia y sirven como herramientas para guiar la acción humanitaria. De hecho, **fundamentar la acción humanitaria en el DIH y el DIDH permite mantener la neutralidad al aducir que se trata simplemente de un imperativo legal**.

Además, **el contenido de estos instrumentos permite realizar un análisis más completo y holístico del contexto, analizando las causas estructurales que**

subyacen tras las grandes crisis humanitarias, sobre todo en el siglo XXI cuando cerca del 90% de la ayuda se destina a crisis prolongadas; y así orientar la acción más allá de la resolución de la crisis, incorporando elementos que permitan crear el escenario idóneo para avanzar en los procesos de desarrollo cuando haya terminado la crisis. De hecho, actualmente se asume que el trabajo humanitario se sustenta sobre tres pilares normativos: El DIDH, el derecho internacional humanitario y el derecho de las personas refugiadas.

> El sector humanitario no ha utilizado el modelo de EBDH tradicional, sino que ha sabido adaptarlo a sus necesidades para que, en cualquier caso, pueda seguir cumpliendo con el mandato humanitario

En definitiva, el sector humanitario no ha utilizado el modelo de EBDH tradicional, sino que ha sabido adaptarlo a sus necesidades para que, en cualquier caso, pueda seguir cumpliendo con el mandato humanitario.

5.3. APLICACIÓN DEL EBDH A LA ACCIÓN HUMANITARIA

Cuando en 2003 nace el EBDH, varias agencias del entorno de las Naciones Unidas, destacando el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), pero también grandes ONG internacionales como *Action Aid, Save the Children* y Oxfam Internacional, se lanzaron a desarrollar sus propias propuestas metodológicas. Entre estas organizaciones también había muchas con un perfil humanitario, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para las Personas Refugiadas (ACNUR) o la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR). La mayoría de estas organizaciones optaron por no partir de cero y adaptaron sus metodologías y herramientas a este enfoque.

La tendencia en las organizaciones humanitarias fue seguir el modelo de EBDH más legalista y vincular la acción humanitaria al DIH y al DIDH. Sin embargo, la primera dificultad vino entonces por conocer y comprender bien ese marco normativo. Muy centrado en la cobertura de necesidades básicas, **para el personal humanitario este marco normativo era prácticamente ininteligible: incorporaba principios y valores que nadie refutaba, pero demasiado ambiguos para ser utilizados de manera operativa**.

La solución vino del seno de las Naciones Unidas, concretamente de los actores y comités encargados de la protección de los derechos humanos. Conscientes de la necesidad de acercarlos a esferas más "profanas", encontraron la forma de **explicar los derechos humanos: a través de los principios operativos, también conocidos como criterios o categorías del derecho**.

Los criterios operativos de los derechos humanos son los diferentes elementos en los que se puede descomponer un derecho, dotándolos así de un contenido específico, diferente del resto de derechos. Se llaman también categorías porque lo que hacen es establecer una serie de categorías que permiten analizar esa característica concreta del derecho y, una vez sumadas todas, lo dotan de contenido.

No existe un número concreto de criterios, casi siempre se incluyen cuatro principales (OHCHR, 2012) (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad), a los que se suman otros como la sostenibilidad, la participación, la asequibilidad o la adaptabilidad, entre otros.

Inicialmente, la tendencia en las organizaciones humanitarias fue seguir el modelo de EBDH más legalista y vincular la acción humanitaria al DIH y al DIDH, tratando de buscar aplicaciones operativas

- La **disponibilidad** se refiere al número de bienes y servicios que la titularidad de obligaciones ofrece y pone a disposición de la titularidad de derechos para un determinado derecho humano.
- La **accesibilidad** hace referencia al acceso material y económico al derecho humano por parte de la titularidad de derechos, con especial atención a la diversidad.
- La **aceptabilida**d: el derecho humano tiene que desarrollarse teniendo en cuenta los valores culturales y sociales de la titularidad de derechos, sin discriminación alguna.
- La **calidad** se debe definir la calidad técnica del derecho humanos, valorada por la oportunidad, la integridad y la efectividad de las acciones.
- La **sostenibilidad** es un elemento común a cualquier acción de desarrollo.
- La **participación** asume que el derecho humano debe garantizarse y promoverse mediante acciones donde participen las tres titularidades.
- La **asequibilidad**: El uso y disfrute de cualquier derecho no debe implicar el gasto de recursos que impidan o mermen el disfrute de otros derechos.

- La **adaptabilidad**: El derecho humano tiene que ser permeable a los cambios y demandas del entorno, aceptando nuevas realidades sin que suponga un retroceso en su cumplimiento.

Son criterios que se han formulado en base a las características y propuesta metodológica del EBDH. Por eso, cada categoría debe ser planteada desde el punto de vista de las titularidades. Por ejemplo, mientras la disponibilidad y la calidad se refieren sobre todo al compromiso de la titularidad de obligaciones; la accesibilidad, la aceptabilidad y la asequibilidad corresponden a la de derechos; y la sostenibilidad, la participación y la adaptabilidad al conjunto de las tres titularidades.

F4. Criterios operativos, categorías y elementos clave del EBDH

<table>
<tr><th>TITULARES DE DERECHOS</th><th>TITULARES DE OBLIGACIONES</th><th>TITULARES DE RESPONSABULIDADES</th></tr>
<tr><td>Accesibilidad</td><td colspan="2">Disponibilidad</td></tr>
<tr><td>Aceptabilidad</td><td colspan="2">Calidad</td></tr>
<tr><td colspan="3">Sostenibilidad</td></tr>
<tr><td colspan="3">Participación</td></tr>
</table>

Estos criterios operativos permitieron acercar el DIDH y el DIH a los actores humanitarios, quienes a través de ellos lograban una mejor comprensión de su contenido y alcance, y lo incorporaban en los proyectos e intervenciones siguiendo dos premisas sencillas, propios del EBDH, pero compatibles con los modelos lógicos de identificación y diseño de intervenciones de cooperación y acción humanitaria. Estas premisas eran:

- Analizar la realidad desde la vulneración de los derechos de la titularidad de derechos a partir de los criterios operativos.

- Diseñar la acción incorporando de manera participativa, por lo menos a la titularidad de derechos.

Estas dos premisas permitieron que el EBDH (o una versión de este) se extendiera rápidamente por la acción humanitaria, hasta entonces bastante reticente. Por fin, los derechos humanos habían adquirido la relevancia que merecían y se presentaban como la verdadera meta de las acciones de solidaridad, sobre todo en un contexto, el humanitaria, donde la violación de estos derechos era más flagrante. Pronto se demostró que utilizar un EBDH permitía no solo avanzar hacia la plenitud de derechos, sino promover intervenciones que vayan más allá de la superación de la crisis y busquen un desarrollo humano sostenible.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- El EBDH es una nueva **oportunidad para avanzar hacia un desarrollo humano sostenible** sin la necesidad de crear nada nuevo, sino simplemente poniendo sobre la mesa las prioridades que siempre han manifestado los diferentes actores de la cooperación.
- El **EBDH ha ido perdiendo fuerza por el camino como marco teórico, demostrando la reticencia** (cobardía) **de los actores más tradicionales**, que se niegan a abandonar del todo los modelos más verticales y que ven la lucha contra la pobreza como algo ajeno.
- Por lo menos queda la "versión práctica", el **EBDH como herramienta o marco metodológico** que coadyuva hacia un modelo de desarrollo humano sostenible coherente con los principios y valores que proclama.
- Trabajar con el DIDH y el DIH como paraguas permite recordar ese carácter de obligación. Es una **oportunidad para dotar de obligatoriedad a una Agenda 2030 demasiado prudente, centrada en iniciativas voluntarias basadas en la solidaridad.**
- El análisis **desde la perspectiva de los derechos humanos permite, incluso en el ámbito humanitario, centrarse en las causas más estructurales** y poner en marcha proyectos que, una vez superada la crisis humanitaria, tiene los cimientos y estructuras necesarias para avanzar en los proyectos de desarrollo.
- Además, organizar el trabajo en torno a las tres titularidades, analizando las brechas en las relaciones de poder, profundizando en las causas más subyacentes y reforzando las capacidades de los diferentes grupos; **permite un modelo práctico centrado en la protección en su sentido amplio, como enfoque transversal.**

6. LA PROTECCIÓN COMO COMPONENTE ESENCIAL DE LA AH. ANÁLISIS TEÓRICO DE SU EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL. ¿ES SUFICIENTE PARA LA INCORPORACIÓN DEL EBDH?

La acción humanitaria incorpora desde su propio origen una mirada a los derechos e incluso guarda relación con el "Derecho" con mayúsculas. El surgimiento simultáneo de la ayuda humanitaria y el Derecho internacional humanitario (DIH) de la mano de Henry Dunant y sus colegas del Comité de socorro a los militares heridos, precursor del CICR, a mediados del siglo XIX, es buena muestra de ello. Las ideas de protección de las víctimas, de derechos inalienables de las mismas, son consustanciales al impulso humanitario. Sin embargo, a lo largo de la historia del humanitarismo ha prevalecido de tal manera la orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas, que se ha ido olvidando el que el humanitarismo, en esencia, surge en torno a derechos de los no combatientes (y posteriormente de los derechos de las víctimas de cualquier tipo de desastre). Hubo que esperar, sin embargo, hasta finales de los años noventa del siglo pasado con el auge del EBDH en la cooperación para el desarrollo, y con el vigor que tomó en el ámbito humanitario el **componente de protección**, para que renaciera el interés por una acción humanitaria con enfoque de derechos. Pero no nos engañemos, **el enfoque de necesidades sigue usándose como un mantra en el sector humanitario e incluso grandes agencias humanitarias y numerosos dirigentes de las mismas se encuentran cómodos con él, llegando a plantear que el EBDH y, por otra parte, la mayor atención a la cuestión de la protección, pueden suponer replanteamientos de los principios humanitarios y poner en cuestión ciertas visiones de la neutralidad.**

Las ideas de protección de las víctimas, de derechos inalienables de las mismas, son consustanciales al impulso humanitario

6.1. LA ASISTENCIA HUMANITARIA COMO DERECHO, UNA CUESTIÓN PREVIA

La primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos es, precisamente, la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. ¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria? ¿Puede considerarse la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental? ¿Estaría este derecho por encima de los Estados y, por tanto, no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia? ¿Choca este derecho con el "sacrosanto" principio de soberanía de los Estados? Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los Estados o las autoridades de facto en casos de desintegración del Estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia. Como recoge Abrisqueta (2009), **las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla**. No hay que olvidar, además, que, al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, **existen unos derechos recogidos en el "núcleo duro" de los instrumentos jurídicos de derechos humanos reconocidos como inviolables**: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, libertad de pensamiento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria? ¿Estaría este derecho por encima de los Estados y, por tanto, no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia?

6.2. CONCEPCIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN EN LA AH. TRABAJANDO POR LOS DERECHOS: EL ESLABÓN PERDIDO DE LA PROTECCIÓN HUMANITARIA

Desde el origen de la ayuda humanitaria la protección es un elemento esencial de la misma. Pese a ello, una interpretación excesivamente asistencialista de lo humanitario fue haciendo que únicamente algunas organizaciones, aquellas que tenían "mandatos" emanados de normas jurídicas, realizaran acciones específicas de protección. Así, de facto**, durante décadas, solamente el CICR**, **el ACNUR y posteriormente en sectores específicos**, **UNICEF abordaron con rigor el componente de protección**. Pero los cambios en las tipologías de las crisis y los conflictos de finales de la década de los noventa y sus efectos sobre la población civil fueron recuperando la idea de que las víctimas no solo necesitan asistencia material sino también protección personal y colectiva. Es así como, muy vinculado con el EBDH, surge la preocupación por ampliar los conceptos y prácticas de protección más allá de la de las "agencias mandatadas". **A día de hoy se intenta que la protección sea un eje transversal del trabajo humanitario en ciertos contextos.** Y esa es otra idea clave: **la protección es contextual**. En los escenarios donde se desarrolla la acción humanitaria, las personas están expuestas a altísimos niveles de riesgo que surgen de las diferentes violaciones y privaciones de derechos. Las distintas formas de sufrimiento e indignidad son, a menudo, el resultado del triple peligro combinado de: violencia personal deliberada, privación y acceso restringido. Estas constataciones llevaron a que, aparte del ACNUR y el CICR, otras agencias comenzaran a interesarse por el tema, lo que llevó al establecimiento de un proceso consultivo entre un amplio grupo de agencias humanitarias y de derechos humanos, convocadas, periódicamente, por el CICR en Ginebra. Eso llevó a una definición de protección en el ámbito humanitario, ampliamente aceptada hoy en día, y adoptada por el IASC, que agrupa a las agencias de Naciones Unidas, las principales ONG internacionales humanitarias, y el Grupo de Trabajo del Clúster de Protección:

Protección es: el conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el DIH y el derecho de los refugiados. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial, sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género. Esto quiere decir que una política efectiva de protección debe basarse en un enfoque de derechos, que tenga como factor integrador al ser humano. El enfoque de derechos, por ejemplo, en

el caso de las poblaciones desplazadas se refiere a que su objetivo es la realización efectiva de sus derechos.

A pesar de la dificultad de aplicar esta definición en la práctica por su carácter comprensivo tanto en el alcance jurídico de la protección ('pleno respeto') como en las estrategias y métodos mediante las cuales puede lograrse la protección ('todas las actividades')-, es, precisamente, su carácter comprensivo lo que la convierte en un marco integral de protección que va más allá de lo estrictamente humanitario.

6.2.1. Dimensiones del trabajo de protección humanitaria

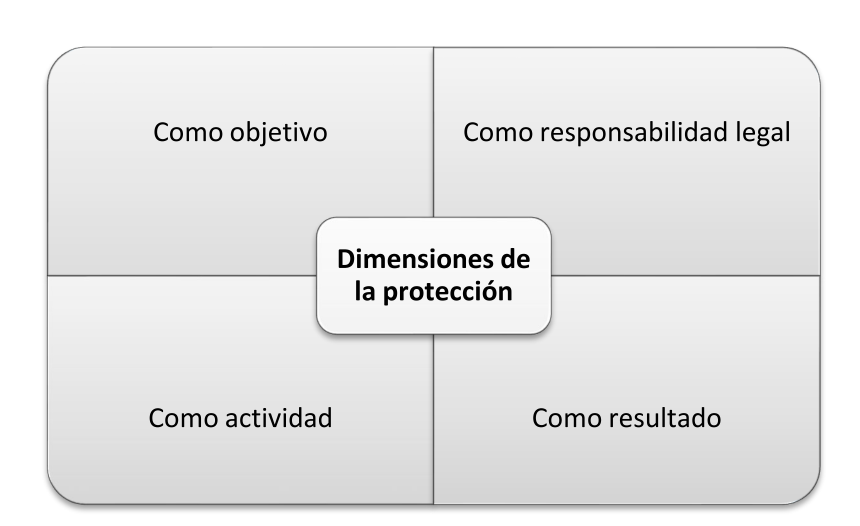
Sobre la base de esta definición y de los Principios Rectores que deben regir el desplazamiento interno o Principios de Deng, el IASC y el Grupo de Trabajo del Clúster de protección adoptaron una Guía para la protección de los desplazados internos en la que distinguen cuatro dimensiones: protección como **objetivo, protección como responsabilidad legal y protección como actividad y como resultado.**

- La **protección como objetivo** exige el respeto pleno igualitario de los derechos de todas las personas, sin discriminación, conforme al derecho nacional e internacional. La protección no se limita a la supervivencia y la seguridad física, sino que cubre la gama completa de los derechos, incluidos los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la libertad de movimiento y a la participación política y los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la educación y salud. Esta consideración de la protección como objetivo debe llevar parejo su incorporación como **resultado** y, por tanto, la necesidad de ser medido y de avanzar indicadores para el seguimiento y la evaluación de los logros en materia de protección.
- La **protección como responsabilidad legal**, principalmente del Estado y sus agentes. En situaciones de conflicto armado esta responsabilidad se extiende a todas las partes en el conflicto en virtud del DIH, incluidos grupos armados de oposición. Cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindar dicha protección, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes pertinentes tienen el derecho, y muchos estarían de acuerdo en que también la responsabilidad, de proteger y ayudar a las poblaciones desplazadas

internas. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales protegen y ayudan a las personas desplazadas internas, ofreciendo desde la provisión de alojamiento hasta la vigilancia y notificación de las circunstancias de su desplazamiento.

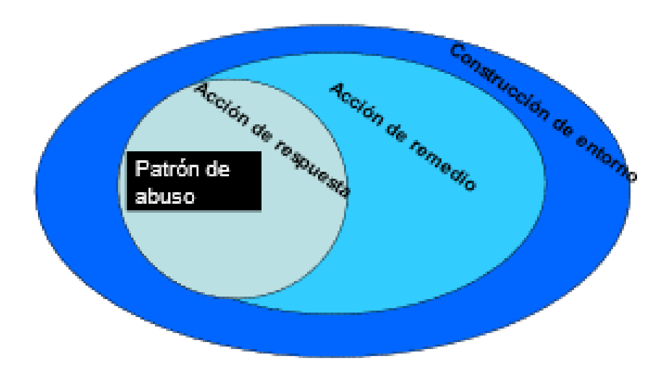
- La **protección como actividad** por la que se adoptan medidas para garantizar el disfrute de los derechos.

F5. Dimensiones de la protección



Se distinguen tres tipos de actividades de protección que pueden realizarse de forma simultánea: **acciones de respuesta,** que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos; **acciones correctivas**, con el fin de ayudar a la gente a recuperarse a largo plazo; **acciones de construcción del entorno**, que consoliden las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección. La acción de construcción del entorno tiene el propósito de crear y/o consolidar un ambiente propicio –en los ámbitos político, social, cultural, institucional, económico y legal– para el pleno respeto de los derechos del individuo. El modelo de protección surgido de las discusiones sobre protección entre las agencias humanitarias y de derechos humanos es el llamado «modelo del huevo» clásicamente propuesto por el CICR.

F6. Marco de protección (modelo del huevo) – CICR



Fuente: Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

Este modelo se vale de la forma del huevo para plantear estrategias sobre las diferentes esferas de acción en las cuales se necesita llevar a cabo la protección y sobre las diferentes actividades que se requieren para cubrir las necesidades de protección. Alrededor del punto de violación orbitan las tres esferas de acción principales orientadas a la protección y, en consecuencia, los tres tipos de actividad de protección.

Por otro lado, la protección humanitaria debiera ser fundamentalmente preventiva, evitando las violaciones de derechos de las víctimas, pero en muchas ocasiones no puede ser así y debe abordarse desde diversas perspectivas complementarias:

- Tratando de mejorar los daños de pasados episodios de violencia.
- Mitigando las peores consecuencias de las violaciones actuales.
- Contribuyendo a la prevención de futuras violaciones.
- Asegurando la reparación judicial y social de pasados abusos.

En los últimos años numerosas agencias humanitarias han abordado e incorporado el tema de la protección a su trabajo siguiendo el modelo del huevo que tiene tres elementos fundamentales:

1. Las actividades **de respuesta serían las más urgentes** con el objetivo de llegar a grupos de víctimas que estén sufriendo los horrores de la violencia deteniendo los abusos. Algunas organizaciones con mandato tienen más responsabilidad en esta tarea. Y también la presión a los Estados podría colaborar a esta respuesta.

2. Las actuaciones de **remedio serían de medio y largo plazo** tratando de restablecer la dignidad de las personas. Aquí pueden entrar muchas más organizaciones tanto de asistencia humanitaria como de derechos humanos.

3. La creación de **espacios y ambientes más seguros es un proceso más profundo y estructural** que involucra medidas políticas, sociales, institucionales, legales y puede tener más que ver con actuaciones de rehabilitación y reconciliación.

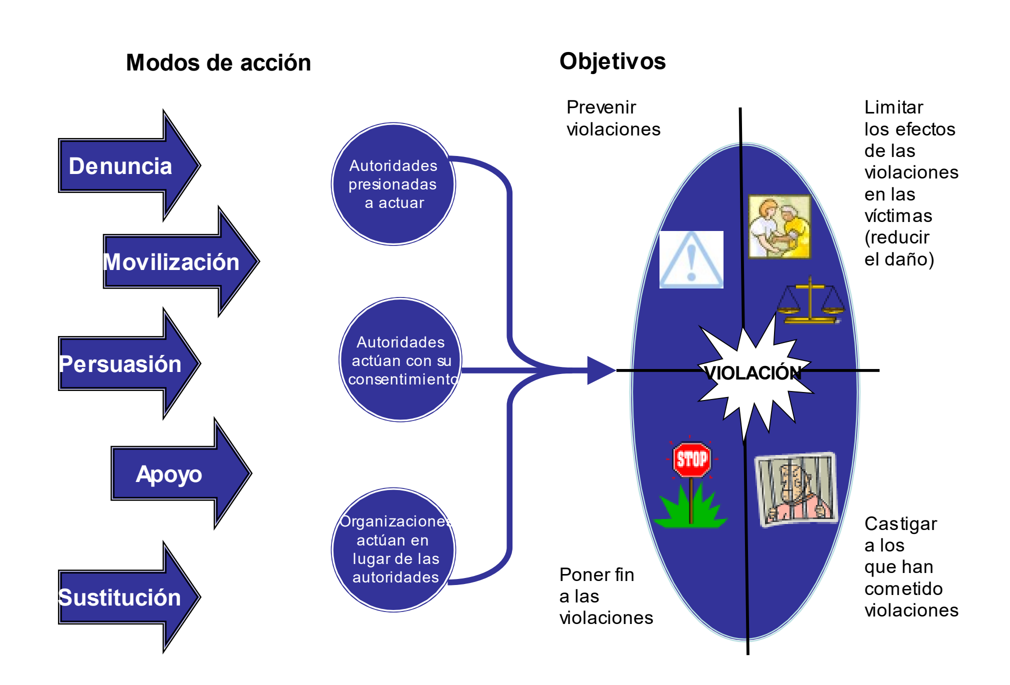
6.2.2. MODOS DE ACTUACIÓN EN PROTECCIÓN

Para intentar asegurar la protección humanitaria se pueden utilizar diversos modos de acción. Los tres primeros no incluyen la prestación de asistencia, pero tratan de influir en las autoridades relevantes para que cumplan sus obligaciones internacionales y nacionales y eviten las violaciones.

Modos de actuación

- **Denuncia**. Presionando a las autoridades a través de actos públicos, de información, etc. para que actúen en cumplimiento de sus responsabilidades.
- **Persuasión**. Tratando de convencer a través del diálogo con el mismo objetivo.
- **Movilización**. Compartiendo información de un modo discreto con otros actores que puedan influir a las autoridades competentes. Por ejemplo, otros estados, organismos internacionales, etc.
- **Sustitución**. Proveyendo servicios y ayuda material a las víctimas de las violaciones.
- **Apoyo a estructuras locales**. Proveer los mismos servicios a las víctimas a través de estructuras locales o nacionales.

F7. Esquema de modos de actuación en materia de protección



Fuente: Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

La complementariedad en materia de protección humanitaria es un principio básico de trabajo. Ninguna agencia tiene por si sola ni mandato, ni experiencia, ni medios para poder abordar la protección de las víctimas en los conflictos actuales. El esquema del huevo permite visualizar esta relación y enfatiza el que las organizaciones humanitarias deben trabajar con fines de protección con organizaciones de derechos humanos o de otro tipo. **Para integrar las actividades de protección dentro del trabajo general de las agencias humanitarias, lo primero será incorporar los temas vinculados a la protección en el diagnóstico inicial de la situación y posteriormente analizar esos datos para poder tomar decisiones**. De un modo más concreto, las diversas agencias interesadas en trabajar sobre la protección humanitaria, en base a sus misiones, objetivos, experiencia, necesidades del contexto, etc., podrían trabajar en uno o más de los siguientes ámbitos relacionados con la protección:

- **Asistencia humanitaria**. Concebida de un modo meramente "asistencialista" puede tener poco que ver con la protección. Sin embargo, realizada con enfoque de derechos, criterios de vulnerabilidad, seguimiento del Código de Conducta

de la Cruz Roja y la ONG para la ayuda humanitaria, Esfera. … contribuye a una mayor protección.

- **Presencia y acompañamiento**. La presencia de los trabajadores humanitarios no garantiza por si sola la protección, pero puede contribuir a ello. Algunas organizaciones se han especializado en este planteamiento.
- **Seguimiento y difusión de la situación del DIH o los derechos humanos**. La información exhaustiva sobre la evolución de la situación, la verificación de informaciones, su análisis son tareas fundamentales para orientar correctamente la estrategia.
- **"Advocacy" humanitario o incidencia**. Testimonio. Hasta poder llegar a la denuncia de las violaciones de derechos.

F8. Ámbitos de trabajo en protección para las organizaciones



Fuente: Elaboración propia

Viendo esto desde la lógica de la complementariedad, tal como propone el CICR, tendríamos:

F9. Mapa de complementariedad – CICR



Fuente: Elaboración propia basado en CICR

Con todas estas consideraciones es posible elaborar una **Matriz para el Mapeo estratégico de los proyectos de protección** que es muy útil para el trabajo en esta materia. Nuestro Instituto la ha venido utilizando en numerosas actividades de planificación, seguimiento y evaluación en materia de protección con excelentes resultados. (Ver anexo 8).

6.2.3. EL IMPULSO A LA PROTECCIÓN HUMANITARIA: ALGUNOS ELEMENTOS RELEVANTES

Queremos acabar este capítulo citando algunos factores que han contribuido a la generalización de la protección en el ámbito humanitario y a su incorporación práctica a los proyectos emprendidos por las agencias humanitarias en el terreno. Diríamos que la suma de todos ellos ha ido haciendo más comprensible el trabajo de protección dando, además, orientaciones prácticas para su aplicación. Citándolas brevemente, tendríamos:

1. **La declaración del IASC sobre la Centralidad de la protección.** En el año 2013 propuso esta idea de la "centralidad" de la protección que desde entonces ha pasado a ser aceptada por el conjunto de agencias humanitarias [13].
2. **El trabajo del Clúster Global de Protección**. El protagonismo del clúster está fuera de dudas y desde él se han impulsado las posiciones más importantes en la materia. Su trabajo ha sido evaluado en varias ocasiones y los resultados ponen de manifiesto este protagonismo, aunque realizan propuestas sobre incorporar más las visiones del Sur global, entre otras [14].
3. **La evolución de los Principios de protección en el Proyecto Esfera.** Aunque ya desde la primera edición en el año 2008 Esfera incorporaba la protección como eje central de su planteamiento, las sucesivas ediciones han aumentado y clarificado esta cuestión. Hoy en día, Esfera se ha convertido para muchas agencias, sobre todo ONG, en una de las herramientas fundamentales para incorporar la protección [15].

Principios de Protección según el proyecto Esfera

Los cuatro Principios de Protección se aplican a toda la acción humanitaria y a todos los actores humanitarios.
1. Mejorar la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas, y evitar exponerlas a daños.
2. Velar por que las personas tengan acceso a la asistencia de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación.
3. Ayudar a las personas a recuperarse de los efectos físicos y psicológicos de la violencia real o la amenaza de violencia, la coerción o la privación deliberada.
4. Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos.

Los Principios de Protección sustentan los derechos recogidos en la Carta Humanitaria: el derecho a vivir con dignidad, el derecho a asistencia humanitaria y el derecho a la protección y a la seguridad. Los Principios articulan las funciones que pueden desempeñar todos los actores humanitarios para ayudar

[13] Puede verse en https://www.globalprotectioncluster.org/tools-and-guidance/protection-cluster-coordination-toolbox/communication-package-on-protection/the-centrality-of-protection-what-it-means-in-practice/
[14] Puede verse https://reliefweb.int/report/world/independent-whole-system-review-protection-context-humanitarian-action
[15] https://spherestandards.org/wp-content/uploads/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf

a proteger a las personas. Las funciones y las responsabilidades de los actores humanitarios son, no obstante, secundarias frente a las del Estado. El Estado u otras autoridades competentes son legalmente responsables del bienestar de la población en el ámbito de su territorio o su control y de la seguridad de la población civil en los conflictos armados. En definitiva, dichas autoridades son las que tienen el deber de garantizar la seguridad de las personas por acción u omisión. La función de los actores humanitarios consiste en alentar y persuadir a las autoridades para que ejerzan sus responsabilidades y, si no lo hacen, ayudar a las personas a superar las consecuencias.

4. **La política temática de protección de la DG-ECHO**[16]. Al ser la DG-ECHO uno de los financiadores fundamentales en materia humanitaria, las directrices aprobadas en 2017 (que sustituían y ampliaban las anteriores) han tenido un gran impacto en el sector. Contiene algunas novedades de gran interés como el uso de los enfoques de riesgo al planificar acciones de protección, la defensa de la compatibilidad de los enfoques de derechos y de necesidades, o las propuestas de integrar o transversalizar la protección en el resto de los sectores.
5. **La escasa financiación de la protección**. Junto a los avances que citamos más arriba, uno de los factores que están impidiendo una mayor ampliación y generalización de las acciones de protección humanitaria es la falta de financiación. Un reciente estudio del Clúster de protección y el Consejo Noruego de Refugiados *"Breaking the glass ceiling: A smarter approach to protection financing"* muestra entre otras cosas que los llamamientos para proyectos de protección solo se cubren en un 38% y que durante la pandemia esa cantidad incluso se está reduciendo, lo que dificulta el trabajo en este ámbito[17].

En el siguiente capítulo analizaremos cómo han evolucionado las posiciones de otros organismos, dedicando un espacio importante a los diversos actores de la cooperación española.

---

[16] https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/doc_policy_n8_es_imp_hd.pdf
[17] https://reliefweb.int/report/world/breaking-glass-ceiling-smarter-approach-protection-financing

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- La **protección humanitaria se ha ido consolidando en la última década como elemento central de la AH**. Las posiciones de las agencias y organismos no dejan lugar a dudas sobre el rol creciente de la protección en el trabajo humanitario. Más allá de los "mandatos" de los diversos actores, esta "centralidad" de la protección está haciendo que todas las organizaciones deban prestar atención a cómo incorporar en su actuar humanitarios elementos de protección.
- Este énfasis en la protección está sirviendo, por supuesto, para un cierto **reverdecer del EBDH en el ámbito de la cooperación para el desarrollo**. Como analizamos en otras partes del trabajo, el **EBDH y el trabajo de protección humanitaria, aunque con diferentes orígenes y planteamientos, se han ido aproximando y hoy se complementan de un modo bastante sinérgico en la defensa de los derechos de las poblaciones y personas afectadas por desastres y conflictos.**
- **El hecho de que el Proyecto Esfera ampliará sus Principios de protección, así como el trabajo del Clúster Global de protección han hecho que se haya producido un gran avance práctico en la incorporación de la protección humanitaria.**
- **Sin embargo, las dificultadas de financiación ponen en cuestión algunos de estos avances.**

7. EBDH Y PROTECCIÓN EN LAS POSICIONES DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN Y AH. ASPECTOS PRÁCTICOS. ANÁLISIS DE ALGUNOS ORGANISMOS

Una vez más, la diferencia entre la teoría y la práctica se presenta como una brecha abismal difícil de cerrar. En los últimos años el esfuerzo por incorporar y fundamentar la Ayuda desde la perspectiva de los derechos humanos ha sido importante, tal y como hemos visto en los capítulos anteriores, ¿pero qué proyección práctica han tenido estos enfoques? ¿Los actores humanitarios han acogido estas propuestas y las han puesto en práctica? A continuación, veremos algunos ejemplos.

7.1. EL ÁMBITO DE LAS NACIONES UNIDAS

En el ámbito de las Naciones Unidas la acción humanitaria no se ejecuta desde una sola agencia, sino que son varias las que comparten de manera expresa el mandato humanitario, además de tantas otras que realizan acciones relacionadas con la acción humanitaria. Tal y como explica la propia Organización [18], UNICEF, ACNUR, PMA, FAO, OMS o PNUD son, por su naturaleza y mandato, quizás las agencias donde lo humanitario tiene un peso mayor.

La diferencia entre la teoría y la práctica se presenta como una brecha abismal difícil de

Para su coordinación, las Naciones Unidas cuenta con una oficina creada para tal fin, la OCHA, dirigida por el Coordinador de Actividades de Socorro en caso de Emergencia (ERC por sus siglas en inglés), figura de tal importancia que se le asignó la condición de Secretario General Adjunto de Asuntos de Asuntos Humanitarios. Ambos, el **ERC y la OCHA** fueron creados como parte del proceso de fortalecimiento de las Naciones Unidas para la respuesta humanitaria, mediante **resolución 46/182 de 1991.** La OCHA, que entonces era un Departamento de Acción Humanitaria, fue transformada en oficina de coordinación en 1997, a raíz del programa de reforma de las Naciones Unidas

[18] Información básica de las NNUU sobre acción humanitaria, disponible en su página web: https://www.un.org/es/our-work/deliver-humanitarian-aid

promovido por el entonces Secretario General, programa de donde surgió también el EBDH.

Pero OCHA, que ejerce funciones de coordinación operativa a través del sistema de clústeres u otros mecanismos, en algunos ámbitos no coordina directamente, sino que ejerce su labor de coordinación a través del IASC, creado también en esa resolución 46/182 de 1991. Se trata además de un comité que trasciende la propia Organización y aglutina a diversos socios humanitarios más allá de las agencias/fondos/programas de las Naciones Unidas, como puede ser el CICR y diversas ONG, donde destacan SCHR o la alianza de ONG InterAction.

En resumen, se puede afirmar que la estructura humanitaria de las Naciones Unidas supera a la Organización y aglutina a un sinfín de actores que pretenden trabajar de manera armonizada para mejorar la eficacia y la eficiencia de su trabajo. Pero entonces, ¿quién establece las directrices de la acción humanitaria? ¿quién decide cuáles son sus enfoques y lineamientos principales?

La estructura humanitaria de las Naciones Unidas supera a la organización y aglutina a un sinfín de actores que pretenden trabajar de manera armonizada para mejorar la eficacia y la eficiencia de su trabajo

Como comité coordinador el IASC tiene mucho que decir, aunque en la práctica el Proyecto Esfera ha influido en el desarrollo de metodologías y estándares para la acción humanitaria de los últimos años; pero además, dentro de las Naciones Unidas, existen agencias y fondos que han realizado sus propias propuestas a partir de los mandatos generales. Veamos a continuación algunas de estas.

7.1.1. IASC

Con una estructura no menos compleja, el Comité Permanente Interagencias incluye entre sus responsabilidades tomar las decisiones estratégicas y políticas, lo que incluye defender unos principios comunes y diseñar o respaldar propuestas operativas. Así, en 1998 y respecto al ámbito que nos ocupa, creó el **Grupo de Referencia en Derechos Humanos y Acción Humanitaria** para "*fortalecer la comprensión y la integración de los*

derechos humanos en la acción humanitaria de todas las agencias humanitaria"[19]. Este grupo recogía el principal mandato del programa para la reforma de las Naciones Unidas, varias veces mencionado en esta investigación, en torno a la importancia de incorporar los derechos humanos en todo el quehacer de la Organización, incluida la acción humanitaria.

El *Clúster* de Protección, desde su creación ha tenido una vinculación directa, no solo con la protección, sino también con la promoción de los derechos humanos

Lo curioso es que desde un primer momento su trabajo estuvo orientado desde un EBDH, aunque este enfoque no hubiera todavía surgido formalmente, y reconocía entre sus funciones la de (1) integrar la perspectiva de los derechos humanos en todas las iniciativas de incidencia y *advocacy*, (2) desarrollar herramientas de fácil manejo para la integración del EBDH en la acción humanitaria, y (3) mejorar el intercambio de información y conocimiento sobre iniciativas para la promoción de los derechos humanos que pudieran ser relevantes en el ámbito humanitario. Además, como también hemos visto en el epígrafe anterior, desde el inicio, dio nombre a estas acciones orientadas a garantizar los derechos del individuo: la protección.

A partir de entonces, y antes del surgimiento en 2005 de los *clúster*es humanitarios (donde el de protección tiene un importante peso), elaboró una serie de guías y directrices para cumplir con este mandato. Son las *Directrices sobre derechos humanos para coordinadores humanitarios*[20], las *Preguntas Frecuentes sobre DIH, Derechos Humanos y Derecho de las personas refugiadas* y el documento de experiencias *Cultivando el árbol de cobijo: la protección de los derechos a través de la acción humanitaria.* Las tres incluyen elementos clave y propuestas metodológicas para la incorporación de la protección con EBDH en la acción humanitaria. Sí las entidades ejecutoras de la ayuda han seguido las pautas y orientaciones es ya otra cuestión.

Respecto al *Clúster* de Protección, seguramente sea de los que más peso ha tenido en los últimos años, principalmente a partir de la Declaración del IASC sobre la centralidad

[19] Traducción propia de https://interagencystandingcommittee.org/human-rights-and-humanitarian-action-reference-group

[20] Traducción propia de los títulos, disponibles respectivamente en https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%2C%20Human%20Rights%20Guidance%20Note%20for%20Humanitarian%20Coordinators%2C%202006.pdf, https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/IASC_Frequently_Asked_Questions_Armed_Conflict_2004_EN.pdf, y https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/IASC_Growing_Sheltering_Tree_2002_EN.pdf

de la protección en la acción humanitaria [21]. Desde su creación ha tenido una vinculación directa, no solo con la protección, sino también con la promoción de los derechos humanos [22]. En su página web podemos encontrar innumerables guías y manuales que incorporan el EBDH de manera transversal, independientemente de la dimensión que se adoptara de la protección (como objetivo, como responsabilidad legal o como actividad).

Todos estos instrumentos incorporan la protección desde un enfoque de derechos, a partir de las pautas expuestas en el epígrafe 5 de esta investigación: el análisis del contexto desde la perspectiva de derechos, valorando la vulneración de derechos vulnerados, y la identificación de acciones en base a las categorías o principios operativos de los derechos vulnerados. Sirva como ejemplo las Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales [23].

7.1.2. PROYECTO ESFERA

Se trata de una iniciativa privada colectiva, que agrupa a un gran número de actores humanitarios, que surgió también a finales de los años noventa para lograr una mejor coordinación en el sistema humanitario que redundara en la calidad y eficiencia de la ayuda. Como resultado del proyecto surgieron la Carta Humanitaria, compendio no vinculante de derechos y obligaciones en el campo humanitario sustentada en el DIH y el DIDH, y el Manual Esfera, cuya última versión revisada es de 2018. El Manual incluye y desarrolla las normas mínimas necesarias para una correcta asistencia humanitaria en los principales campos de actuación, que en su último manual establece en cuatro: (1) agua y saneamiento, (2) seguridad alimentaria y nutrición, (3) alojamiento y asentamiento y (4) salud. Aunque al inicio se le tachó de tener un enfoque muy asistencialista, lo cierto es que las últimas versiones del manual incorporan algunas características propias del

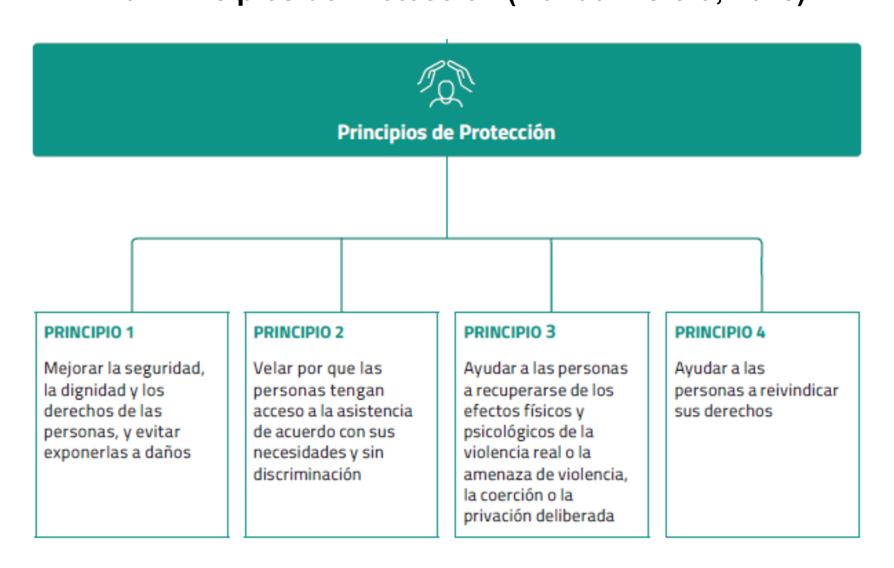
Las últimas versiones del Manual Esfera incorporan algunas características propias del EBDH

[21] https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/IASC%20Guidance%20and%20Tools/IASC_Principals_Statement_Centrality_Protection_Humanitarian_Action_December2013_EN.pdf
[22] Ver la Política del Comité Permanente entre Organismos sobre Protección en la Acción Humanitaria, disponible en https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/IASC-Protection-Policy_ES.pdf
[23] https://www.refworld.org.es/pdfid/5d7fcb35a.pdf

EBDH, como por ejemplo el abordaje de estos cuatro campos desde los principios operativos de los derechos humanos.

Además, desde su versión de 2011 el Manual incorpora un capítulo dedicado a la protección, resumidos en cuatro principios, que según el propio manual son *"una traducción práctica de los principios jurídicos y los derechos recogidos en la Carta Humanitaria".*

F10. Principios de Protección (Manual Esfera, 2018)



Fuente: Manual Esfera, 2018.

Estos cuatro principios se convierten, junto con la Carta y las normas básicas, en el eje en el que se basa el manual para desarrollar los campos de actuación.

Quizás por tratarse de un proyecto colaborativo y revisado periódicamente, el formato y la propuesta de Esfera ha calado en el sector y los cuatro principios de protección son una guía indudable en la práctica humanitaria.

7.1.3. Otras agencias y fondos de las Naciones Unidas

Tanto el mandato del EBDH como el de la protección surgen en el seno de las Naciones Unidas, por lo que han sido sus agencias y fondos las principales promotoras de ambos enfoques y quienes han proyectado sus fortalezas y debilidades aun sin intención. Algunas de estas agencias participaron en los primeros talleres donde surgió

El Consenso Europeo, no contiene menciones expresas ni a la protección ni al EBDH, aunque sí desarrolla muchos de sus componentes

el EBDH, otras están presentes en el día a día de la acción humanitaria por medio del IASC.

Un buen número de ellas ha diseñado y desarrollado sus propias metodologías a partir de las directrices básicas. Muchas han servido de inspiración para que otras entidades, más allá de las Naciones Unidas, hayan podido implementar y asumir ambos enfoques. Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo, en la siguiente tabla se presentan algunos de los manuales y guías de estas agencias y fondos en relación con la protección y el EBDH. Se han incluido solo aquellos documentos cuya proyección práctica está consolidada.

AGENCIA	RECURSO EBDH	RECURSO PROTECCIÓN	COMENTARIOS
ACNUR UNRWA		Documento de orientación para la protección: Comprender la Protección Comunitaria	ACNUR es de las pocas agencias que mantiene entre sus principios rectores el EBDH, además desde un enfoque metodológico, pero no cuenta con manuales propios. Respecto a la protección, ACNUR la aborda desde un enfoque propio, el de la protección comunitaria, que incluye e componente de fortalecimiento de la comunidad. La UNRWA, dedicada a los refugiados de Palestina, no cuenta con manuales y guías propias, pero fue de las primeras en incorporar el EBDH, al entender que su mandato trascendía la emergencia y debía enfocarse a la garantía de derechos.
FAO	*Gender mainstreaming and a human rights-based approach, guidelines for technical officers*	*The right to adequate food in emergency programmes*	En 2004 se aprueban las Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria. Desde entonces, todo el trabajo de la FAO está orientado bajo un EBDH. Actualmente cruza el EBDH con un enfoque de género. En el ámbito de la AH relaciona la protección con los estándares de derechos humanos.
OHCHR	*Principles and guidelines for a Human Rights approach to poverty reduction strategies*	*The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises. A Joint Background Paper by OHCHR and UNHCR IASC Principals*	Desde 2010 el Alto Comisionado cuenta con una Oficina propia de AH, que se coordina con otras estructuras de las NNUU, principalmente IASC y los Cluster. La Oficina no cuenta con metodolgías ni guías propias.
OIM	*IOM´s Rights-based approach to programming*	Nota de orientación sobre la incorporación de una perspectiva de protección en las respuestas de la OIM a las	El Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM incluye como el primero de sus tres principios la relación de los derechos de las personas migrantes y su anclaje al DIDH. Ha sido de las últimas agencias en publicar una metodología de programación con EBDH. Respecto a la protección, la OIM la entiende como transversal y ha publicado unas

		situaciones de crisis	orientaciones básicas (de obligado cumplimiento) para tal fin.
ONU MUJERES	*CEDAW and the Human Rights Based Approach to Programming A UNIFEM guide*		ONU Mujeres asume que el enfoque de género incluye un enfoque de derechos, por lo que no tiene manuales ni guías específicas sobre EBDH. En AH, ONU Mujeres copreside y actúa como Secretaría del Grupo de Referencia sobre Cuestiones de Género en la Acción Humanitaria del IASC, para garantizar la inclusión del enfoque de género.
UNFPA	Promover los derechos y las opciones para todos: Nota Orientativa para la aplicación de un Enfoque basado en los derechos humanos para la programación		El Fondo de Población de las Naciones Unidas fue de las primeras agencias en desarrollar un manual de programación con EBDH. El más actual es de 2020 y se cruza con el enfoque de género. En AH, UFPA también se centra en salud sexual y reproductiva y lo hace incorporando la protección, ya que coordina el área de responsabilidad en violencia de género del Cluster de Protección.
UNICEF	*Human Rights Approach to Development Programming*. *A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children and Women: What It Is, and Some Changes It Will Bring*."	Introducción a la protección de la niñez y adolescencia en la acción humanitaria Guía para la coordinación, la preparación y la respuesta Normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria	Seguramente por su mandato directo con la CDN, UNICEF fue de las primeras agencias en asumir e incorporar el EBDH. Ya en 1998, antes del surgimiento formal del enfoque, asumieron el EBDH como una prioridad y comenzaron a desarrollar guías y manuales metodológicos. Sin embargo, en los últimos años y pese al anclaje a los DDHH, el EBDH como metodología ha perdido fuerza y ahora se cruza con otros enfoques. Respecto a la protección, UNICEF lidera el Área de Responsabilidad para la Protección de la Niñez y Adolescencia, cuyo objetivo es la coordinación de la protección de la infancia en crisis humanitarias.

7.2. UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea presume siempre de ser el mayor donante mundial de ayuda humanitaria, gracias a la suma del apoyo que prestan sus instituciones y los estados miembros. Sin embargo, no es una entidad que, como tal, ejecute directamente la ayuda, sino que lo hace financiando proyectos y acciones de entidades de diferente naturaleza, desde ONG hasta agencias de las Naciones Unidas, incluso agencias bilaterales. Su entidad coordinadora, la Dirección General de Protección Civil y

Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO), con presencia en más de 40 países, se encarga de la selección previa de sus socios ejecutores, así como el seguimiento y evaluación de la acción humanitaria que ha sido ejecutada con su apoyo. Para ser socio de ECHO es necesario cumplir con una serie de requisitos, incluidos en los acuerdos de asociación, que comprenden el respeto y cumplimiento de las normas y el derecho humanitario, así como sus principios y valores.

El principal instrumento que sienta las bases de la acción humanitaria de la UE es el *Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria*, a partir del cual se han desarrollado una serie de instrumentos de carácter procedimental. El Consenso Europeo, aunque publicado en 2008, no contiene menciones expresas ni a la protección ni al EBDH, aunque sí desarrolla muchos de sus componentes: la vinculación con el DIH, el DIDH y el derecho de los refugiados, también con los principios humanitarios, y la importancia de la participación de las personas afectadas, entre otros. En cualquier caso, aun se observa todavía vinculación con el enfoque de necesidades, que la mayoría de los actores humanitarios ya ha dejado atrás. La Política de protección de la DG-ECHO ha avanzado, no obstante, en ese tema.

Por otro lado, y tal y como ha sucedido con otros actores humanitarios, la protección ha ido ganando protagonismo en los últimos años, sobre todo en la última década. Así, en 2016 se publicó su política temática nº 8, dedicada a la protección humanitaria, que establece un modelo de protección similar al presentado por el IASC. Lo más destacable de esta política temática es que desde el punto de vista teórico establece nexos entre los valores de los DDHH y los que guían el enfoque de protección; y desde el punto de vista práctico está orientada al fortalecimiento de las titularidades de derechos y obligaciones. Pero, en cualquier caso, insiste en mantener el enfoque de necesidades, que declara expresamente compatible con un enfoque de derechos, pero que debe ser el que guíe y oriente las acciones que financia. En otras partes del informe hacemos numerosas referencias a la Política de protección de la DG-ECHO.

Una de las características del sistema español de cooperación y acción humanitaria es su alto grado de descentralización

7.3. COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En el plano internacional, España ha llegado a ser un donante relevante en materia humanitaria, y si bien, en los años de la crisis, la disminución de los fondos hizo que perdiese cierto protagonismo, logró mantenerse parcialmente en el escenario humanitario internacional gracias a un cierto esfuerzo en aspectos más políticos y de

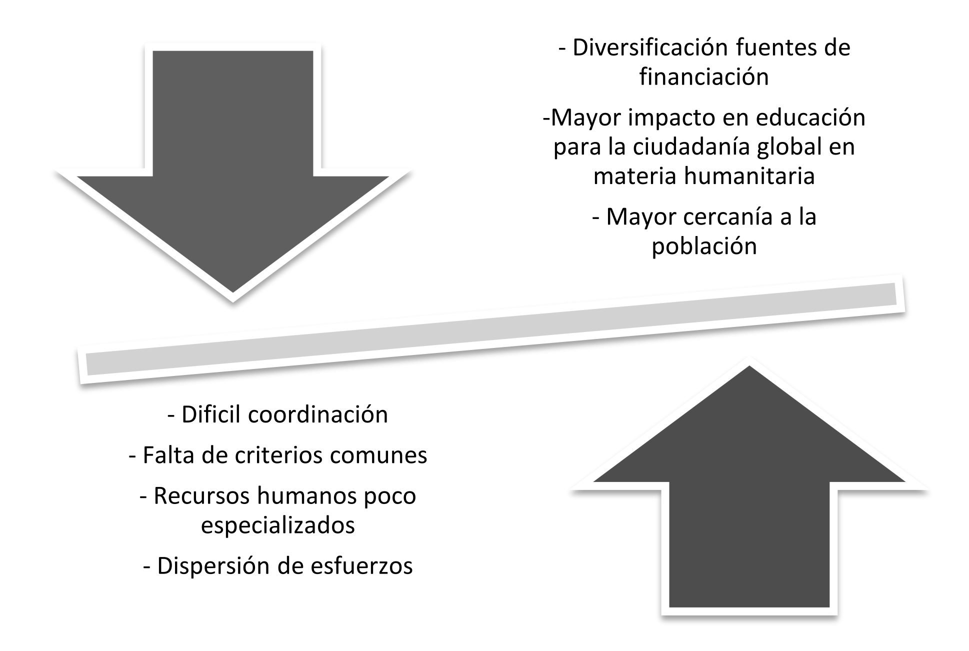
incidencia, como la diplomacia humanitaria, el apoyo y empuje a agendas como las de Mujeres y Paz o en la Resolución 2286 (2016) sobre la protección de la atención médica en conflictos armados, (Rey y Daza, 2017) o por su apoyo a los equipos START (Chalecos Rojos).

En materia de financiación, la cooperación española tiene un peso bastante limitado todavía, en parte derivado de la gran disminución en la dotación presupuestaria de esta política en los años de la crisis. Afortunadamente, se está produciendo un lento pero continuo incremento de fondos en los últimos años, destacable pero muy insuficiente dado el ritmo de crecimiento de las necesidades humanitarias a nivel global y el punto de partida tan bajo.

Una de las características del sistema español de cooperación y acción humanitaria es su alto grado de descentralización en el que se dan la convivencia de un número muy importante de actores, tanto en el ámbito de los financiadores como en el de las instituciones más centradas en la implementación. Actores grandes, medianos y pequeños con una experiencia, formación y normativa muy variada. Esta conformación del sistema humanitario español tiene tanto ventajas como inconvenientes, que han sido puestos de manifiesto en numerosas ocasiones (Coordinadora de ONGD, 2020) y, en cualquier caso, pone manifiesto que la coordinación es vital.

Resumiendo, algunas de las ventajas y posibles riesgos que puede representar esta elevada descentralización, tendríamos:

F11. Ventajas e inconvenientes de la pluralidad de donantes del sistema español de acción humanitaria

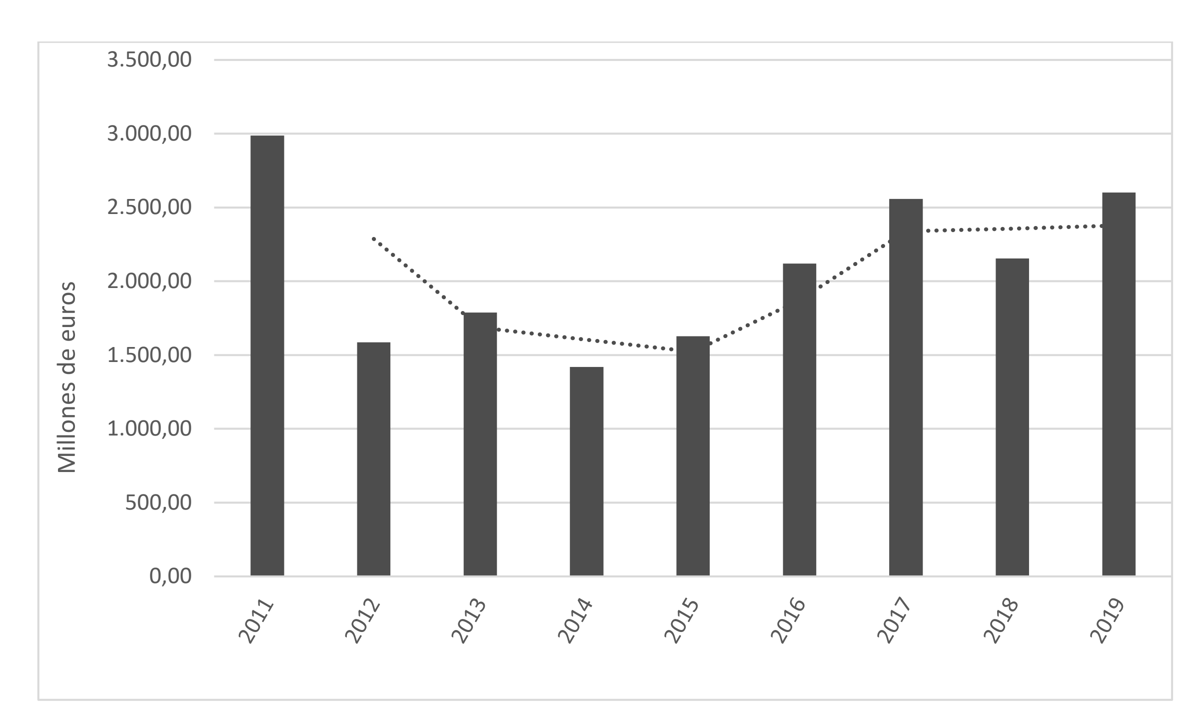


Fuente: Elaboración propia

7.4.1. UNA MIRADA A LAS CIFRAS DE LA AYUDA ESPAÑOLA

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española durante el año 2019, último año para el que se disponen de datos cerrados, ha sido de 2.601,67 millones de euros, lo que supone un incremento del 20,75% respecto al año anterior (Rey y Daza, 2020). A pesar de esta importante subida, el peso de la AOD respecto de la Renta Nacional Bruta fue del 0,21%. – el compromiso político actual existente es alcanzar el 0,5% en el año 2023-.

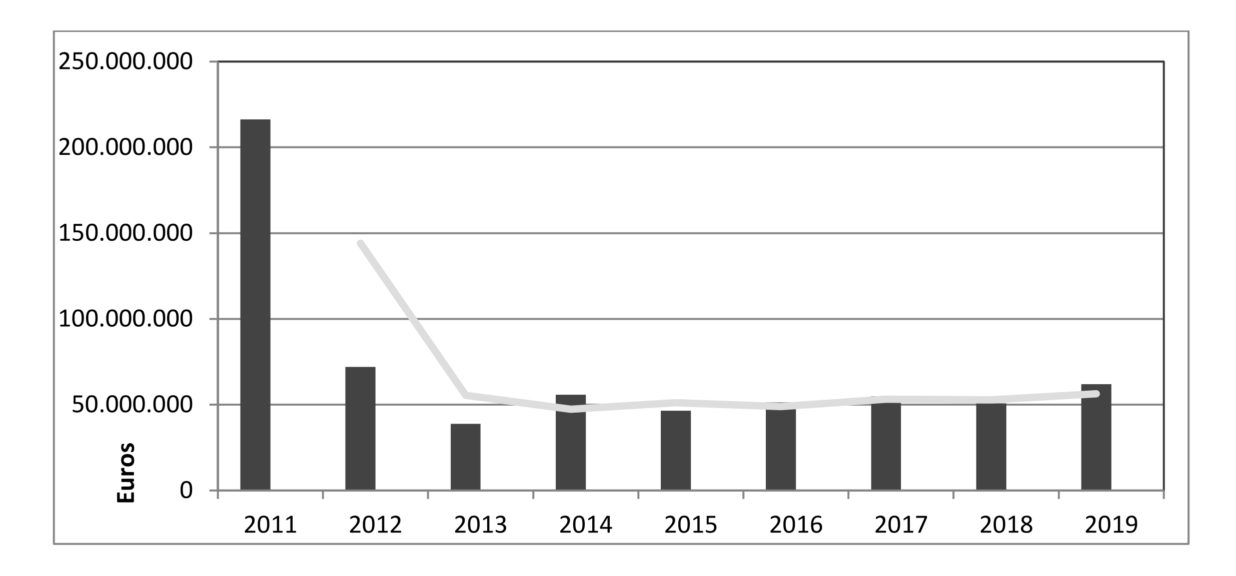
F12. Evolución de la AOD neta española, 2011-2019



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES

La acción humanitaria ha experimentado un incremento porcentual en 2019 similar al de la AOD neta, siendo éste de un 22,1%**. Esta subida sitúa a la acción humanitaria de 2019 en 61,99 millones de euros**. El incremento porcentual similar entre AOD y AH implica que el peso de la AH respecto a la AOD sea similar al del año anterior, situándose este año en el **2,38% -**, porcentaje, tal y como ya calificaba el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) "innecesariamente bajo, especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a la respuesta humanitaria", años en los que dicho porcentaje se situaba en el 4%. Tanto en la Estrategia de Acción Humanitaria (EAH) de 2007 como en la Estrategia Humanitaria 2019-2026, el compromiso de la CE es que la AH suponga el 10% de la AOD, en línea con lo alcanzado por otros donantes.

F13. Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española, 2011-2019



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES

7.4.2. ADMINISTRACIÓN CENTRAL SECI – AECID

La acción humanitaria española forma parte de la política española de cooperación para el desarrollo, siendo la ***Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo*** su primer marco regulatorio de referencia específico**.**

Artículo 12. Ayuda humanitaria.

La ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayuda la llevan a cabo las Administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos internacionales.

La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que

colaboren y respecto de las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo. Incluye asimismo este instrumento, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, como base de su proceso de desarrollo.

La cooperación española promoverá el respeto al derecho humanitario y asimismo apoyará en este ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales.

La aprobación de una ley de cooperación que estableciera un marco regulador de esta política fue algo muy positivo, pero el tratamiento que se hace en la misma de la acción humanitaria es deficitario: la propia definición incorporada del término es limitada y confusa. Las alusiones al enfoque de derechos y a la protección, son asimismo escasos y siempre vinculados con un marco amplio de cooperación al desarrollo.

El gobierno, consciente de las limitaciones de esta ley, así como de otras cuestiones, también de amplio calado, inició en el año 2019 un **proceso de reforma global del sistema de cooperación al desarrollo**, donde se instauró como uno de sus objetivos, la aprobación de una nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo que dotara de un marco más apropiado a la política de cooperación española. En la actualidad, este proceso, que había sido muy demandado desde hace tiempo en el sector, se encuentra en fase de desarrollo.

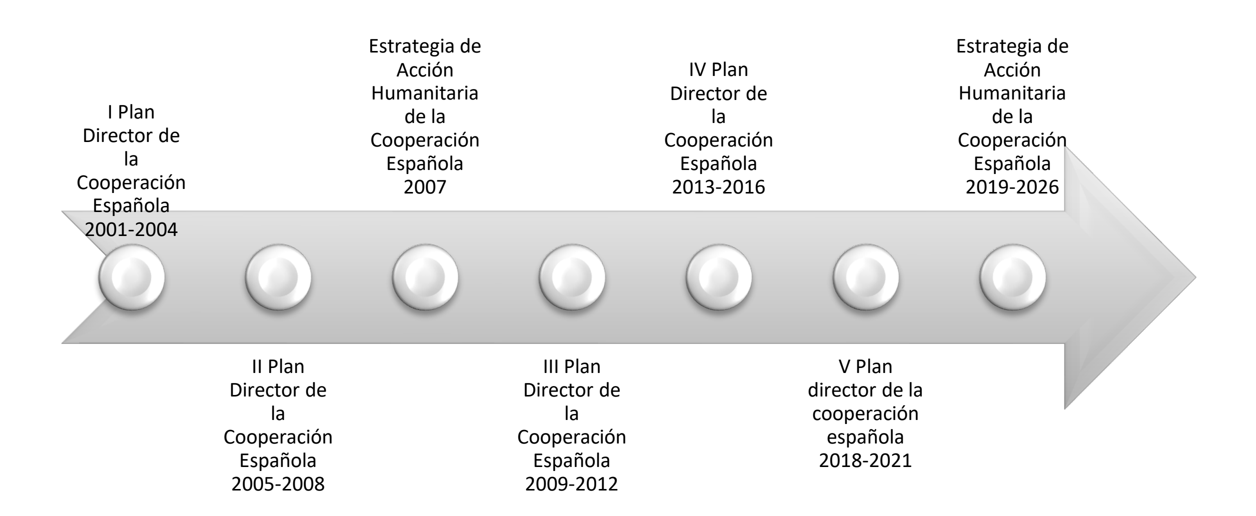
Además de la Ley de Cooperación al Desarrollo, la política pública española, se rige por una serie de documentos estratégicos de planificación que se actualizan cada cierto tiempo: Planes Directores y Estrategias sectoriales, fundamentalmente[24].

[24] Existen otros documentos que guían la política de cooperación, como pueden ser los Marcos de Asociación País (MAP): documentos elaborados de manera coordinada con el país en cuestión, donde se fijan objetivos comunes de desarrollo. El análisis de cada uno de estos documentos excede el objetivo de esta investigación. Acceso a los MAP: https://www.aecid.es/ES/Paginas/D%C3%B3nde%20Cooperamos/Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20Caribe/MAPs-ALC.aspx

En relación a los diferentes Planes Directores que guían la cooperación española, así como las Estrategias de Acción Humanitaria, la **Secretaría de Estado de Cooperación Internacional a través de la DGPOLDES** como **órgano encargado de la formulación y ejecución de la política exterior española**, ha sido el responsable de la elaboración de los mismos.

Hasta la fecha, se han aprobado 5 planes directores y 2 estrategias de acción humanitaria.

F14. Marco de planificación de la cooperación y la acción humanitaria española



Fuente: Elaboración propia.

La elaboración y aprobación de estos marcos son un paso positivo en la definición de la política de cooperación española y suponen una mejora respecto a la Ley de Cooperación, especialmente el Plan 2005-2008 y la aprobación de las Estrategias de Acción Humanitaria.

En general, la incorporación del componente de protección en dichos documentos ha ido evolucionando de manera positiva suponiendo un claro paso adelante la publicación de las dos Estrategias de Acción Humanitaria, documentos en los que se concreta de una manera más detallada y específica, entre otros elementos relevantes, el enfoque de protección.

La publicación de la EAH 2019-2026 viene precedida de un ciclo lógico de planificación cuyo primer paso fue la aprobación de la EAH 2007, seguido de un proceso evaluativo de la misma, y cuyo cierre de circulo consistió en la publicación de esta segunda estrategia, informada por las conclusiones y recomendaciones del proceso evaluativo previo desarrollado.

La incorporación del componente de protección en los documentos estratégicos de la cooperación española ha ido evolucionando de manera positiva

La EAH 2019-2026 establece: "**La visión de la AH de la Cooperación Española es, por tanto, amplia y concede una importancia esencial al respeto de los principios humanitarios y a la protección de los derechos de las personas afectadas por desastres y/o conflictos**." Dentro de los enfoque y aspectos transversales que incorpora la Estrategia, se incluye el enfoque basado en derechos[25]., y dentro de las tres líneas estratégicas que define, la primera de ellas está centrada en la protección y el respeto de los marcos jurídicos y principios humanitarios.

F15. Extracto de la EAH 2019-2026

Línea estratégica 1

Promoción de los principios humanitarios, del derecho internacional humanitario (DIH) y de otros marcos jurídicos con el fin de garantizar la protección y los derechos de las personas afectadas por conflictos y desastres

Resultado 2

Fortalecida la incorporación de la Protección en la Acción Humanitaria Española

Actuaciones prioritarias

Fomentar la incorporación de la protección en las convocatorias que se realicen para proyectos o AHen la CE.

Establecer sinergias con la Estrategia de Infancia de la CE y sus 6 líneas estratégicas, así como con la Estrategia de Género en Desarrollo de la CE.

Transversalizar actuaciones conducentes a la protección de personas en situación de vulnerabilidad, así como tener en cuenta todas las interseccionalidades pertinentes: minorías étnicas, nacionales, religiosas, sexuales, sociales, lingüísticas y cualquier otra que, en un contexto humanitario, requieran especial atención.

Incorporar la protección en las evaluaciones de proyectos humanitarios.

Concretar líneas de trabajo para la actuación frente a la violencia de género en contextos humanitarios

[25] El enfoque basado en derechos es aquel en el que las poblaciones asistidas pasan de ser consideradas como beneficiarias a ser titulares de derechos cambiándose el foco del asistencialismo a la noción de protección y búsqueda de justicia social.

La EAH reconoce que la centralidad de la protección, tal como recomienda Naciones Unidas, debe ganar un mayor peso en la acción humanitaria española.

Además de la EAH, la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID (OAH) publica de manera bianual Estrategias humanitarias para aquellos contextos en los que focaliza de manera importante su actuación. En la actualidad existen 5 estrategias de contexto: América Latina y Caribe, Sahel y Lago Chad, Población refugiada saharaui, Palestina y crisis regional Siria.

El componente de protección en estas estrategias -periodos 2018-2019 y 2020-2021- tiene una gran importancia en cada una de ellas. Para medir el grado de cumplimiento de la incorporación de este enfoque, se establecen indicadores específicos:

F16. Síntesis del componente de protección en las Estrategias de contexto de la Cooperación Española

Espacio para la protección	Indicadores
América Latina y Caribe	
Uno de los dos sectores de intervención definidos	% de fondos que incluyen componentes relevantes de protección Nº de proyectos específicos de protección Nº de personas desplazadas que reciben asistencia de protección (por genero/edad)
Sahel y lago Chad	
Uno de los tres sectores de intervención	Nº de personas víctimas de VBG que han recibido asistencia ONG Nº de menores que han recibido asistencia psicosocial Nº de menores no acompañados objeto de cuidado y protección alternativa Nº de personas beneficiadas de apoyo en procesos de documentación y/o de repatriación voluntaria Nº de personas sensibilizadas, informadas y/o formadas en DIH Nº de personas en riesgo de desplazamiento forzoso que han recibido apoyo/asistencia
Población refugiada saharaui	

Incorporada dentro de uno de sus cuatro objetivos estratégicos[26].	
Palestina	
Uno de sus objetivos estratégicos[27] y el sector prioritario de actuación	Presupuesto anual desembolsado a actuaciones de prevención de VdG Víctimas de VdG que han recibido asistencia Nº de menores que han recibido asistencia psicosocial Personas en riesgo de desplazamiento forzoso que han recibido apoyo/asistencia Personas sensibilizadas, informadas y/o formadas en DIH
Crisis regional de Siria	
Incorporada dentro de dos de sus Objetivos Estratégicos[28] y una de sus prioridades programáticas	Nº de personas víctimas de VBG que han recibido asistencia Nº de menores que han recibido asistencia psicosocial Nº de menores no acompañados objeto de cuidado y protección alternativa Nº Personas beneficiadas de apoyo en procesos de documentación y/o de repatriación voluntaria Nº de personas sensibilizadas, informadas y/o formadas en DIH

[26] Objetivo Estratégico 2: Impulsar y apoyar actuaciones de protección a personas en situación de mayor vulnerabilidad con necesidades específicas Estrategia Humanitaria de Contexto 2020-2021. https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Poblacion-Refugiada-Saharaui%202020-08-14.pdf

[27] Objetivo Estratégico 1. Contribuir a la protección y al fortalecimiento de la resiliencia de las poblaciones que experimentan o estén en riesgo de experimentar violaciones de DIH en Palestina e incidir para que el Gobierno de Israel asuma sus responsabilidades respecto de la población palestina bajo el DIH. Estrategia Humanitaria de Contexto Palestina 2020-2021 https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Palestina%202020-07-03.pdf

[28] Objetivo Estratégico 1: Impulsar la diplomacia humanitaria para incidir en el respeto y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH); la protección de civiles y sus infraestructuras; la mejora del acceso de calidad y sostenido; la asistencia a las personas en necesidad conforme al HRP; y el cumplimiento de la resolución 2286 sobre atención médica en conflictos armados.
Objetivo Estratégico 3: Prestar una respuesta humanitaria con enfoque de género, edad y diversidad y que integre como objetivo principal o transversal la protección humanitaria. Estrategia humanitaria 2020-2021: Crisis Siria. https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Crisis-Siria-02%202020-07-03.pdf
En la Estrategia de contexto 2018-2019 se establece dentro de su Objetivo Estratégico 2: Prestar una respuesta humanitaria con enfoque de género y que integre como objetivo principal o transversal la protección humanitaria. https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/180307_estrategia_humanitaria_SIRIA_IRAQ.pdf

La evolución de la Cooperación Española en sus marcos reguladores ha sido positiva, especialmente cuando el marco de actuación al que se refiere es más concreto y específico. Tanto la EAH como las estrategias de contexto en los que se concentra la acción humanitaria española, tienen un alto nivel de concreción en lo que se refiere al enfoque de protección, lo que permite desde un punto de vista estratégico, disponer del marco necesario que garantice la incorporación de dicho enfoque. La EAH lo incorpora mediante actuaciones prioritarias concretas, y las estrategias de contexto incorporando la protección como objetivo estratégico o sector prioritario de actuación y definiendo indicadores que permitan medir el nivel de consecución de estos objetivos.

7.5. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En el marco español 17 comunidades autónomas realizan actividades de AH, así como múltiples diputaciones provinciales y ayuntamientos

España es un país con un nivel de descentralización de competencias alto, en el que, la cooperación al desarrollo y por lo tanto la acción humanitaria se incorporan. En el marco español encontramos 17 Comunidades Autónomas que realizan actividades de AH, así como múltiples diputaciones provinciales y ayuntamientos.

Estos actores, de una manera similar a la evolución que ha presentado la política de cooperación al desarrollo a nivel estatal, en mayor o en menor medida, han evolucionado normativa y estratégicamente en lo que a los marcos se refiere, no en cuanto al contenido**. De manera general, los actores de la cooperación descentralizada cuentan con una ley propia de cooperación al desarrollo, planes directores, en ocasiones planes anuales, estrategias de acción humanitaria y convocatorias de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria.**

La ubicación de la política de cooperación al interior del organigrama no sigue una lógica común en cada uno de estos actores. En ocasiones vemos a la cooperación al desarrollo depender de Presidencia, en otras de Consejerías, Viceconsejerías y en otras de Direcciones Generales relacionadas en general con Servicios Sociales o Acción Exterior. Algunas comunidades autónomas han desarrollado Agencias de Cooperación al Desarrollo desde donde se gestiona la acción humanitaria, tal es el caso de la Agencia Andaluza, la Agencia Asturiana, la Agencia Extremeña, la Agencia Catalana y la Agencia

Vasca de Cooperación al Desarrollo. A nivel local la ubicación de la AH a nivel organigrama es igual de diversa, pero el desarrollo normativo estratégico es marcadamente inferior.

En la siguiente tabla encontramos un resumen de las páginas web donde encontrar información en materia de AH de diferentes actores de la cooperación descentralizada, el área de gobierno de la que depende en cada uno de ellos la acción humanitaria y los principales documentos estratégicos de cooperación al desarrollo y acción humanitaria con el vínculo web a cada uno de ellos. Se encuentran todos los actores autonómicos y una muestra de los actores locales con un mayor nivel de concreción en estas políticas.

F17. Tabla resumen cooperación descentralizada

Actor	Web	Área de gobierno	Documentos estratégicos cooperación al desarrollo
Andalucía	https://www.juntadeandalucia.es/aacid/	Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
			PACODE 2020-2023
			Convocatoria 2020
Aragón	https://www.aragon.es/-/cooperacion-para-el-desarrollo-1	Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales-Dirección General de Cooperación al Desarrollo e Inmigración	Ley 10/2000 de Cooperación para el Desarrollo
			Decreto 100/2016, de 12 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la cooperación para el desarrollo y de las bases reguladoras de las subvenciones en esa materia
			Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2020-2023
			Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2020
			I Estrategia de Acción Humanitaria y de Emergencia de Aragón (2020-2023)
			Adenda a la Estrategia de AH 2020-2023
			Convocatoria Cooperación al Desarrollo 2019
Asturias	https://www.cooperacionasturiana.com/	Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana-Agencia Asturiana de	Ley 4/2006 de Cooperación al Desarrollo
			Plan Director 2017-2021
			Estrategia Humanitaria de Acción Humanitaria (2013)

		Cooperación Internacional para el Desarrollo	Bases Convocatoria
Baleares	https://www.caib.es/govern/organigrama/area.do?lang=es&coduo=3351	Consejería de Asuntos Sociales y Deporte-Dirección General de Cooperación	Ley 9/2005, de Cooperación para el Desarrollo
			Decreto 15/2018, del régimen especial de las ayudas al exterior en materia de cooperación (…)
			IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2020-2023
			Plan Anual 2020
			Convocatoria proyectos post-emergencia
Canarias	http://www.gobiernodecanarias.org/presidencia/WebAccExterior/	Dirección General de Acción Exterior -Viceconsejería de acción exterior	
Castilla-La Mancha	https://accesible.castillalamancha.es/gobierno/bienestarsocial/estructura/dgacsocco/actuaciones/programa-de-acci%C3%B3n-humanitaria-y-emergencia	Consejería de Bienestar Social- Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales	Ley 3/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
			Decreto 48/2017 concesión directa
			Información procedimiento 2019
Castilla y León	https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1284400940435/_/_/_	Dirección General de Acción Exterior-Servicio de Cooperación para el Desarrollo	Ley 9/2006 de Cooperación al Desarrollo
			III Plan Director 2017-2020
Cantabria			Ley 4/2007 de Cooperación

	https://cantabriacoopera.es/en/	Consejería de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte-Dirección General de Cooperación al Desarrollo	Orden de Bases 2016
			II Plan Director 2018-2021
			Convocatoria AH y promoción DDHH 2020
Cataluña	http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/inici	Conselleria d'Acció Exterior Relacions Institucionals i TransparènciaDepartamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia-Dirección General de Cooperación al Desarrollo	Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament
			Plan Director 2019-2022
			Plan Anual 2020
			Decreto formación comité AH y emergencia
Extremadura	http://www.juntaex.es/aexcid/	Consejería de Igualdad y Portavocía - Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID)	Ley 1/2003 de Cooperación al Desarrollo
			Plan General 2018-2021
			Plan Anual 2020
			Convocatoria AH 2020 concesión directa
País Vasco	https://www.elankidetza.euskadi.eus/x63-homev7/es/	Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación-Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo	Ley 1/2007 de Cooperación al Desarrollo
			IV Plan Director 2018-2021
			Estrategia de AH 2018-2023
			Convocatoria 2019
Galicia	https://cooperacion.xunta.gal/	Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia-Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea	Ley 3/2003 de Cooperación al Desarrollo
			IV Plan Director
			Plan Anual 2020
			Convocatoria AH 2020
La Rioja	https://www.larioja.org/accion-exterior/es/cooperacion-desarrollo-992de	Consejería de igualdad, participación y Agenda 2030. Dirección General de cooperación y agenda 2030	Ley 4/2002 de Cooperación al Desarrollo
			IV Plan Director
			Orden de bases 2019
			Convocatoria 2019
Madrid	https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/co	Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad- Subdirección General de Innovación Social, Voluntariado y Cooperación al Desarrollo, Dirección General de	Ley 13/1999 de Cooperación al Desarrollo
			Plan General 2017-2020
			Plan Anual 2020
			Convocatoria 2019

	operacion-desarrollo	Servicios Sociales e Innovación Social-	
Murcia	http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=53523&IDTIPO=100&RASTRO=c2699$m51540,22798	Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública - Dirección General de Gobierno Abierto y Cooperación	Ley 12/2007 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
			Plan Director 2019-2022
			Plan Anual 2020
			Convocatoria 2019
Navarra	https://www.navarra.es/home_es/Temas/Asuntos+sociales/Cooperacion/cooperacion.htm	Departamento de Derechos Sociales -Dirección General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo	Ley 5/2001 de Cooperación al Desarrollo
			II Plan Director 2011-2014
			Convocatoria 2019
Valencia	http://cooperaciovalenciana.gva.es/es/que-es	Consejería de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática - Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo	Ley 18/2017 de Cooperación
			IV Plan Director 2017-2020
			Plan de Acción Anual 2020
			Estrategia AH 2018-2022
			Convocatoria 2020
Cooperación local			
Diputación de Córdoba	https://www.dipucordoba.es/oficina_cooperacion	Delegación especial de cooperación al desarrollo-Departamento de Cooperación al Desarrollo	Directrices de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible
			Convocatoria 2020
Ayuntamiento de Zaragoza	https://www.zaragoza.es/sede/portal/servicios-sociales/cooperacion-desarrollo/	Acción social y familia	En su web dice que los planes autonómicos de su CCAA en cuya elaboración ha participado
			Convocatoria 2019

Ayuntamiento de Bilbao	https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?cid=3000047159&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_homeArea&c=Page&language=es	Área Municipal de Cooperación, Convivencia y Fiestas	Plan Director 2016-2020
Ayuntamiento de Pamplona	https://www.pamplona.es/cooperacioninternacional	Programa Municipal de Cooperación Internacional al Desarrollo - Área de Servicios Sociales, Acción Comunitaria y Deporte	Plan Director 2018-2021
			Plan Operativo Anual 2020
			Convocatoria ayuda humanitaria y de emergencia 2020
Ayuntamiento de Valencia	http://www.valencia.es/ayuntamiento/cooperacion.nsf/vDocumentosTituloAux/Acci%C3%B3n%20humanitaria?opendocument&lang=1&nivel=9	Concejalía de Cooperación al Desarrollo y Migración	Plan Director 2019-2022
			Normativa humanitaria 2019
Ayuntamiento de Gijón	https://www.gijon.es/es/publicaciones?q=cooperacion%20al%20desarrollo&organismo=Ayuntamiento		Convocatoria 2019
Ayuntamiento de Sevilla	https://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas-	Área de Bienestar Social, Empleo y Planes integrales de Transformación Social-	PD 2016-2020
			Convocatoria 2020

	municipales/area-de-bienestar-social-empleo/cooperacion-al-desarrollo	Servicio de Cooperación al Desarrollo	
Ayuntamiento de Vitoria	https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=495b6d5e_11955798a8f__7fe0	Servicio de Cooperación al Desarrollo	Plan Director 2016-2019 (prorrogado)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los diversos organismos

Desde la perspectiva financiera la aportación de la cooperación descentralizada al conjunto de la AOD española sería:

F19. % AOD / PIB regional cooperación autonómica

0,015% 0,019% 0,017% 0,019%

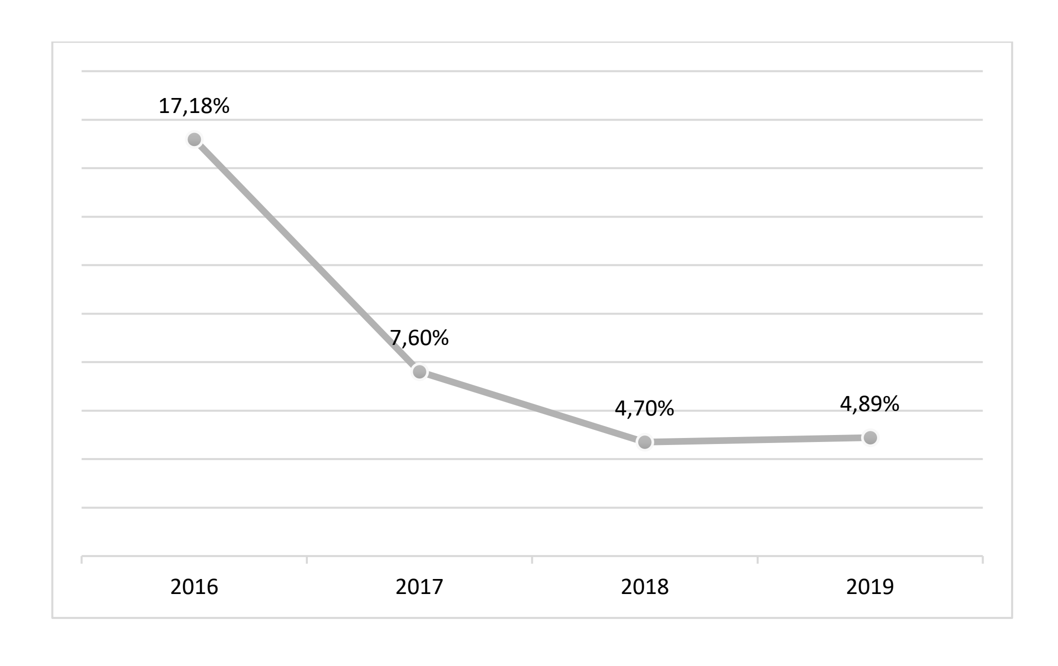
2016 2017 2018 2019

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del volcado DGPOLDES

Durante los años analizados, los fondos destinados a AOD por parte de las CCAA respecto a su PIB son muy bajos. El esfuerzo de las CCAA en materia de cooperación entre los años 2016 y 2019 se ha situado entre el 0,015% y el 0,019%. Estos datos suponen un esfuerzo muy por debajo de las demandas del 0,7% y de los compromisos que algunas entidades autonómicas habían establecido.

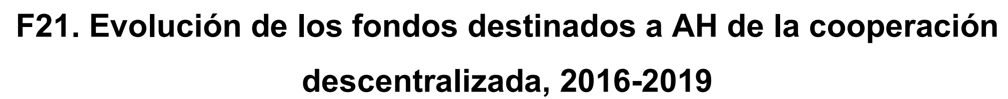
Si analizamos el porcentaje que la cooperación autonómica destina a AH respecto a los fondos totales de AOD, a pesar de que el porcentaje ha disminuido de manera significativa durante el periodo analizado, pasando de un 17,18% en 2016 a un 4,89% en 2019, continúa estando por encima de la media nacional, que se sitúa en menos de un 3%. A pesar de todo, dicho porcentaje se sitúa por debajo de las recomendaciones a nivel internacional del 10%.

F20. Porcentaje de AH / AOD en las CCAA, 2016-2019

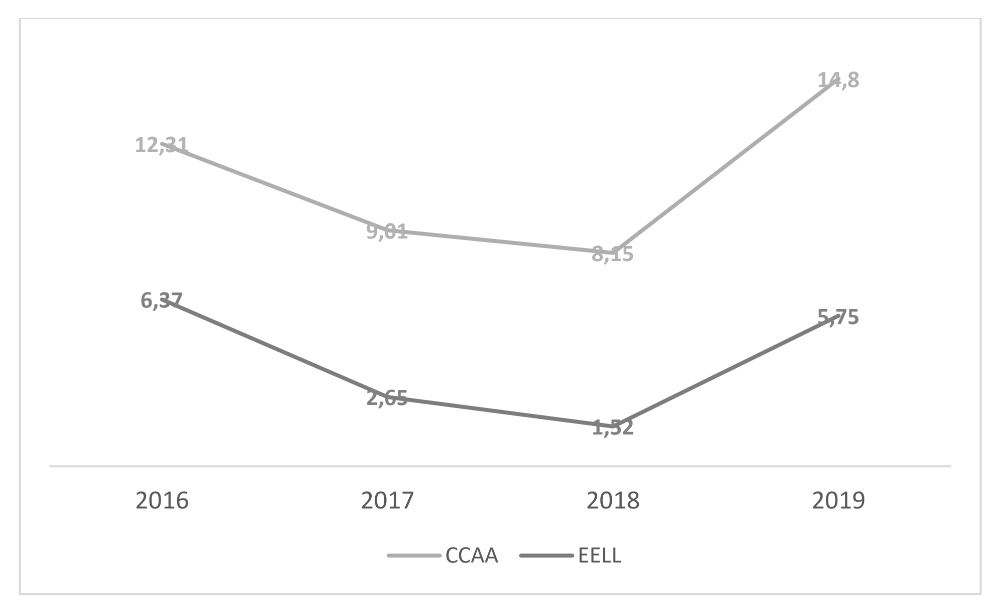


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del volcado DGPOLDES

Los fondos que se han destinado a AH por la cooperación descentralizada durante el periodo analizado han experimentado fuertes fluctuaciones. Entre los años 2016 y 2018, la financiación humanitaria por parte de los actores descentralizados sufrió una importante caída, -un 33,79% la cooperación autonómica y un 76,14% la cooperación local-, pero el año 2019 supuso un cambio de signo pasando la AH descentralizada a incrementarse de manera muy significativa -un 81,59% la AH autonómica, y un 278,29% la AH local respecto el año anterior- (Rey y Daza, 2020).



F21. Evolución de los fondos destinados a AH de la cooperación descentralizada, 2016-2019



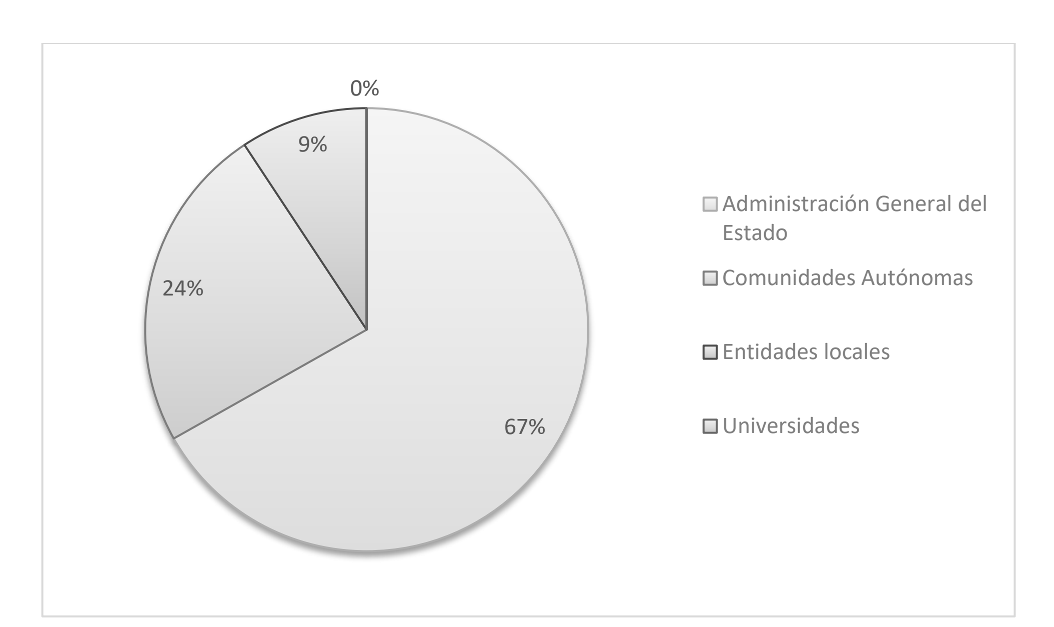
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del volcado DGPOLDES

Durante el año 2019, último año para el que se poseen datos cerrados, los fondos de acción humanitaria gestionados por la cooperación descentralizada ascendieron a más de 20,5 millones de euros. Este número supone que en **2019 la AH descentralizada ha supuesto el 33% de los fondos públicos españoles totales**. Porcentaje que convierte a la cooperación descentralizada, en el caso de mantenerse dicho esfuerzo, en **un actor relevante de la AH española,** durante ese año.

Cada año, los fondos destinados a AH por los actores descentralizados sufren grandes fluctuaciones lo que impide garantizar una cierta estabilidad en el tiempo.

Durante el año 2019, todas las CCAA españolas aportaron fondos en materia humanitaria, así como 12 diputaciones y 35 ayuntamientos. **El Ayuntamiento de Madrid con 1.477.000 euros supuso algo más del 25% de los fondos totales aportados por EELL.**

F22. AH pública española por agentes, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES

Tras esta panorámica del sistema de cooperación español, en el análisis realizado se ha planteado el **estudio de todas las comunidades autónomas y de aquellas entidades locales que hubieran destinado a AH más de 100.000 euros durante al menos un año o más de 50.000 euros durante al menos dos años en el periodo 2016-2018**.

Con la metodología planteada, se han analizado las 17 CCAA así como15 entidades locales, lo que supone un total de 32 actores del ámbito descentralizado, más el Ayuntamiento de Madrid.

F23. Fondos destinados a AH desde la cooperación local, 2016-2018

Entidad Local	2018	2017	2016
Diputación de Jaén	85.000		72.500
Ayuntamiento de Zaragoza	359.110		506.294
Consejo Insular de Mallorca	55.000		65.000

Ayuntamiento de Bilbao	190.000		125.000
Ayuntamiento de Pamplona	84.000		102.092
Ayuntamiento de Valencia	90.000		68.839
Diputación de Barcelona		185.000	
Ayuntamiento de Sevilla			154.851
Diputación de Córdoba			111.688
Diputación de Zaragoza			100.250
Ayuntamiento de Gijón			499.574
Ayuntamiento de Oviedo			111.000
Diputación Tarragona			100.000
Ayuntamiento de Vitoria			120.000
Diputación de Álava			152.415

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de DGPOLDES

Se ha analizado la documentación de diversos instrumentos programáticos y de seguimiento, planes directores, planes anuales, documentos estratégicos de AH, convocatorias del conjunto de los actores de cooperación descentralizada más actuales disponibles, excepto el análisis específico de los proyectos del Ayuntamiento de Madrid, que se realizó de los años 2016-2018, al ser los proyectos de estos años para los que se formuló el presente proyecto de investigación.

En general, pocos son los actores de la cooperación descentralizada que cuentan con un documento estratégico específico de acción humanitaria. Más concretamente, solamente 4 CCAA -Andalucía, Asturias, País Vasco y Valencia-, disponen de ellos y un

ayuntamiento, el de Zaragoza, que dice tanto en materia de cooperación como de acción humanitaria, “tomará como referencia los planes autonómicos de su CCAA, en cuya elaboración ha participado”. Aquellos actores que no cuentan con un documento estratégico de este tipo, por regla general definen su política humanitaria en sus planes directores.

Ninguna CCAA o EELL cuenta con una unidad u oficina específicamente destinada a la acción humanitaria gestionándose directamente por la estructura existente en materia de cooperación.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- En el ámbito internacional, la **labor del IASC ha sido clave para orientar la acción humanitaria hacia los enfoques de protección y EBDH.**
- EL IASC ha desarrollado un enfoque de protección desde la perspectiva del EBDH que permite poner en marcha acciones tanto de protección como elemento sectorial, como transversal.
- Sin embargo, la Unión Europea, pese a su vinculación y asociación con entidades del ámbito del IASC, aún permanece bastante vinculada al enfoque de necesidades. La **Política de protección de la DG-ECHO, no obstante, trata de adoptar un enfoque que haga compatible un enfoque de necesidades con el EBDH** y así lo explicita.
- A **nivel estatal, se cuenta con un marco regulatorio que hasta la fecha ha sido suficiente**. El actual proceso de reforma en el que se encuentra el sistema de cooperación, con muchos debates ya avanzados y un conocimiento y experiencia mayores a los que se tenían cuando se aprobó la Ley de año 1998, empuja a ser optimistas en cómo este enfoque será integrado, tanto de una manera transversal, como específica.
- Los **documentos estratégicos relacionados con la acción humanitaria a nivel estatal disponen de un nivel alto de especificidad en cuanto a la incorporación del enfoque de protección**.
- La **cooperación descentralizada** muestra un interés importante en la cooperación al desarrollo en lo relativo al desarrollo normativo y estratégico, pero un esfuerzo escaso en lo que a fondos se refiere. **En lo relativo a la AH, no cuenta con un marco estratégico tan desarrollado, en cambio el peso de la AH respecto a la cooperación al desarrollo en lo que se refiere a fondos es porcentualmente mayor que a nivel estatal**. Por otra parte, la fluctuación de fondos es a su vez, importante año tras año. Si la cooperación descentralizada decide apoyar esta política de una manera decidida y se identifican sus potencialidades, puede jugar un papel relevante.
- Es necesario reforzar los departamentos que se encargan de la acción humanitaria dentro de la cooperación descentralizada y mejorar su conocimiento de la misma.

8. ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DEL EBDH Y LA PROTECCIÓN EN LOS PROYECTOS DE AH FINANCIADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

8.1 VISIÓN GLOBAL DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL MADRILEÑA: EL ESPACIO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA.

En octubre del año 2018, se aprobó, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, el **Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid 2018.2021** fruto de un proceso participativo. En el mismo, se establecen las bases del nuevo sistema de planificación de la política municipal de ciudadanía global y cooperación internacional.

Este Marco Estratégico establece la acción humanitaria como una modalidad de la política de ciudadanía global y cooperación internacional.

Acción humanitaria y de emergencia
La política de ciudadanía global y cooperación internacional promueve el apoyo, la coordinación y participación de toda su ciudadanía en las acciones de ayuda humanitaria y de atención de situaciones de emergencia que muestren el valor de la solidaridad: en nuestra ciudad, con el fin de colaborar en la garantía del derecho a una alimentación suficiente de sus vecinos y vecinas con especial atención a la infancia; con otros pueblos y colectivos de diversas partes del mundo que viven en situaciones de extrema fragilidad con riesgo para sus vidas por situaciones de catástrofe natural, conflictos bélicos, extrema pobreza y otras causas

Para la ejecución de esta modalidad, el Ayuntamiento de Madrid establece que se ejecutará mediante la realización de proyectos que serán financiados a través de: acuerdos y protocolos de intenciones o memorándum, acuerdos y convenios de colaboración y subvenciones de concurrencia competitiva, subvenciones nominativas y subvenciones directas.

Es preciso recordar que la política de cooperación al desarrollo fue eliminada de las prioridades del Ayuntamiento de Madrid. Fue en el año 2016 cuando esta política se reactiva, hecho muy positivo, si bien esta reactivación se produjo con una estructura de recursos humanos escasa y sin un marco político y estratégico de referencia.

El espacio otorgado a la AH en el marco estratégico del Ayuntamiento de Madrid es limitado. No se establece una definición concreta sobre lo que es acción humanitaria, sus especificidades, alusiones al marco internacional, normativo y de principios o aspectos tan relevantes como puede ser, para un actor descentralizado, la coordinación.

En contraposición, la incorporación del EBDH y protección en el Plan Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid, en base a la división en ámbitos estratégicos es detallada. **En comparación con otros donantes de la cooperación descentralizada, el espacio dado a estos enfoques es superior.**

F24. Extracto del Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid 2018-2021

Ámbito Estratégico 2: Promoción de la cultura de paz y solidaridad, prevención de las violencias y defensa de los derechos humano

- Ampliar el conocimiento y la apropiación del enfoque basado en derechos humanos por parte de la ciudadanía global
- Avanzar en la promoción y la defensa universal de los derechos humanos
- Defender el derecho a una vida libre de discriminación y violencias, con garantía de los derechos humanos, con dimensión de género e interseccionalidad en colectivos y personas en riesgo de vulnerabilidad como: Infancia, juventud, personas LGTBI+, personas con discapacidad, personas mayores, personas en movimiento -migrantes, refugiadas, desplazadas forzosas y víctimas de trata-.
- Desarrollar una educación en derechos y para la paz
- Trabajar por la construcción de la paz y defensa de los derechos humanos en contextos violentos y emergencias humanitarias
- Garantizar la protección internacional a personas víctimas del desplazamiento forzoso.

A pesar del esfuerzo realizado desde el año 2016 hasta hoy, que es positivo, en la actualidad, es necesario definir si la política de acción humanitaria es prioritaria dentro de la cooperación al desarrollo y en caso de serlo, establecer los mecanismos necesarios para dotarla de los marcos y herramientas necesarias para garantizar la calidad de la misma,

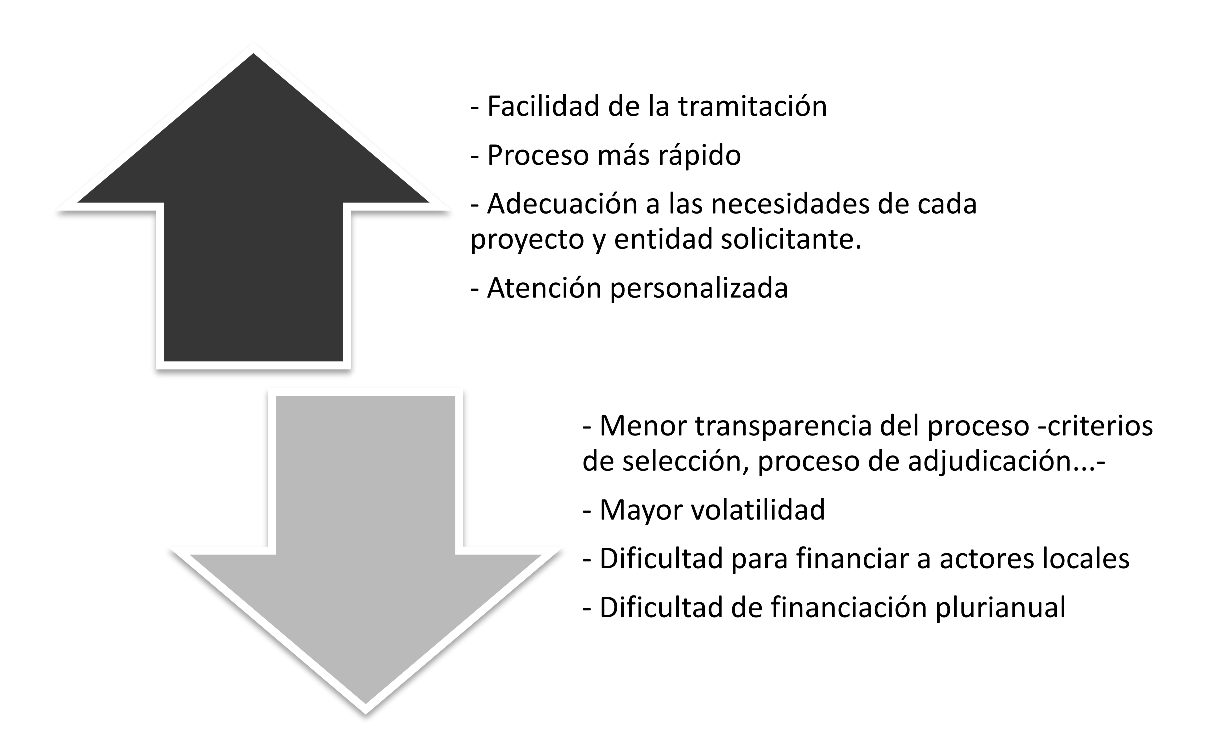
Un aspecto básico y común en prácticamente todos los agentes de la cooperación descentralizada son los recursos humanos. En el Ayuntamiento de Madrid, la Subdirección general de ciudadanía glocal y cooperación internacional al desarrollo no está dividida por sectores y no hay un punto focal de AH. Las especificidades de la acción humanitaria convierten este punto en uno de vital importancia para poder garantizar la calidad de los procesos de seguimiento.

8.2 ANÁLISIS DE LAS CONVOCATORIAS

El Ayuntamiento de Madrid, en materia de acción humanitaria, no cuenta con una convocatoria específica que regule la aprobación de proyectos. Estos son aprobados mediante subvenciones directas. Durante los años analizados, los proyectos financiados lo han sido a través de estas subvenciones, instrumento que aparece en su Marco Estratégico para la acción humanitaria.

La tendencia en la aprobación de los proyectos mediante este instrumento muestra ventajas e inconvenientes.

F25. Fortalezas y debilidades del mecanismo de subvención directa del Ayuntamiento de Madrid



Fuente: Elaboración propia

A largo plazo, sería deseable que existiese la opción de financiación plurianual y que se trabajase en línea con flexibilizar la financiación a ONG locales permitiendo la localización de la ayuda. Las tendencias internacionales de los principales organismos avanzan en este sentido. La iniciativa del *Gran Bargain*, firmada por el gobierno español establece este aspecto como uno de los compromisos en los que avanzar, fijando como porcentaje de fondos que deben ser gestionados por organismos locales y nacionales en el 25% para el año 2020, compromiso que en 2019 en España se situó, a nivel conjunto de todos los actores españoles, en el 4,25% (Rey y Daza, 2020).

8.3 ANÁLISIS DE PROYECTOS

Tanto la protección como el EBDH son dos enfoques teóricos con un gran peso conceptual, en el sentido de que promueven valores y axiomas cuya asunción supone todo un cambio de paradigma para el sistema. Sin embargo, de nada sirve defender estos conceptos en los ámbitos políticos si no se acompañan de una ejecución práctica. Es sobre todo en los niveles más operativos donde la protección y el EBDH ganan tangibilidad y permiten comprobar la coherencia de su propuesta.

Durante los años 2016-2018, el Ayuntamiento de Madrid dedicó 6.594.210 euros a proyectos de acción humanitaria

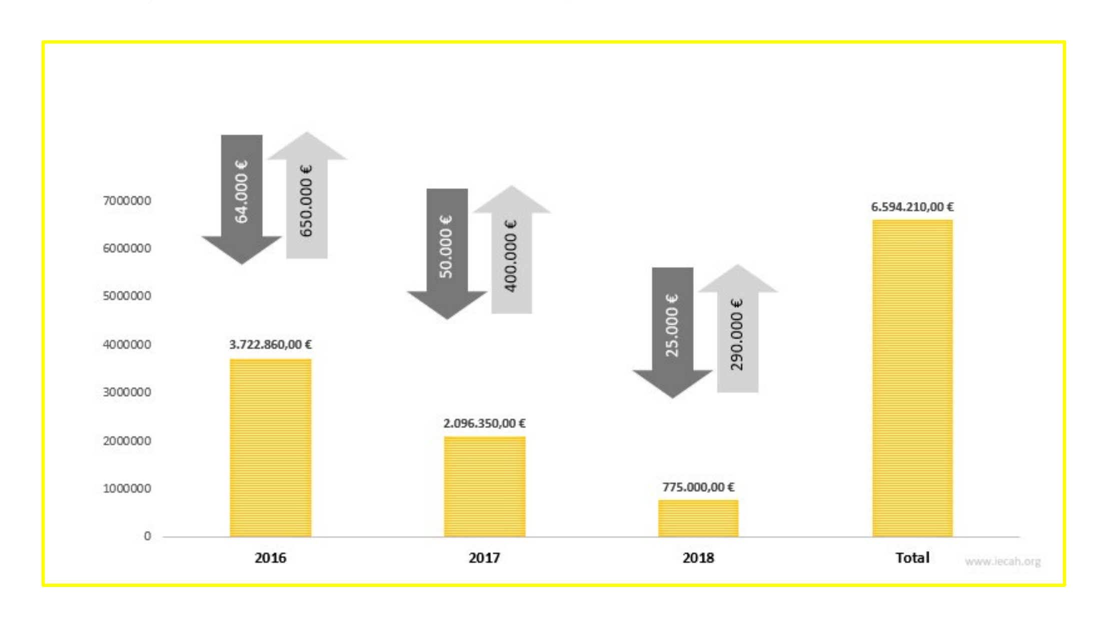
Por otro lado, puesto que el Ayuntamiento de Madrid no realiza ejecución directa de proyectos de acción humanitaria (tampoco de cooperación para el desarrollo), para conocer la incorporación de estos enfoques en su práctica humanitaria será necesario revisar los proyectos que han sido financiados por el Ayuntamiento.

Así, en el presente epígrafe se realiza una **sistematización de los proyectos de acción humanitaria financiados por el Ayuntamiento de Madrid en los años 2016, 2017 y 2018.** Se ha elegido este espacio temporal porque, por un lado, es en 2016 cuando el Ayuntamiento reanuda el apoyo presupuestario a los proyectos de acción humanitaria; y por otro, son los tres años donde los proyectos, en el momento de iniciar esta investigación, ya han sido implementados y se han entregado los informes finales de cierre.

8.3.1. INFORMACIÓN SOBRE LAS AYUDAS RECIBIDAS Y LOS PROYECTOS FINANCIADOS

Durante estos tres años se dedicó un total de 6.594.210,00 euros a proyectos de acción humanitaria, cantidad que se repartió de manera muy desigual y con una propensión descendente: mientras que en 2016 se asignaban 3.722.860,00 euros para los proyectos humanitarios, esta asignación era de apenas 775.000 euros en 2018. Este dato poco optimista está lamentablemente en consonancia con la tendencia de financiación en el ámbito de la cooperación descentralizada durante esos años, si bien, en 2019 dicha tendencia se ha invertido de manera general en la acción humanitaria descentralizada. Así por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid destinó casi 1,5 millones de euros a financiar actuaciones de acción humanitaria en 2019.

F26. Proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid, 2016-2018



Fuente: Elaboración propia

Preguntando a los diferentes actores humanitarios (principalmente a donantes y organizaciones implementadoras) la sensación general es que la acción humanitaria se presenta como complementaria de otros ámbitos de la ayuda, como pueden ser la cooperación y la educación para el desarrollo. Sobre todo, muchas ONG recalcaron que la acción humanitaria en la cooperación descentralizada siempre aparece como algo residual y no se le dedica ni la atención ni la planificación suficientes. Así, son los

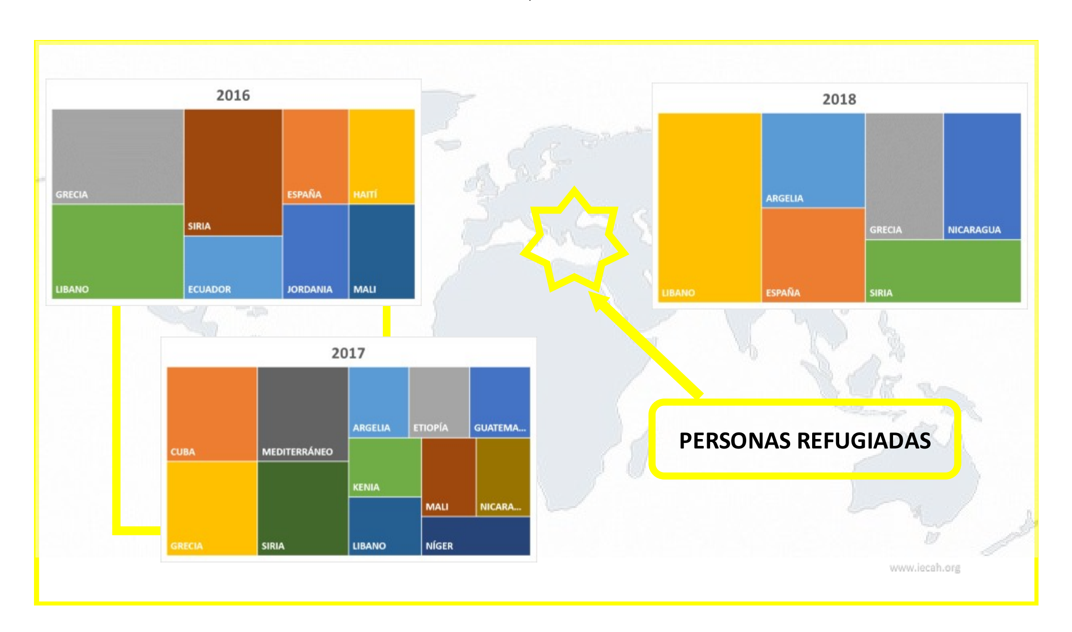
acontecimientos que suceden en el entorno de la Ayuda los que condicionan cómo será la acción humanitaria en cada momento.

En cuanto a los proyectos financiados los datos también son interesantes. En 2016 se financiaron diez proyectos, en 2017 dieciséis y en 2018 solo seis. De esta información conviene destacar sobre todo que en el año 2017 se optó por un reparto mayor, no solo ampliando el número de proyectos, sino el de entidades financiadas y ámbitos geográficos.

2017 fue el año en el que la acción humanitaria financiada por el Ayuntamiento de Madrid se abrió al África Subsahariana, financiando proyectos incluso en países no prioritarios, como Kenia o Argelia en el Magreb. Desde el Ayuntamiento de Madrid no se esgrimen razones concretas sobre estos cambios, alegando que siempre depende de las propuestas recibidas y que la única posible condición previa es su adecuación al Marco Estratégico vigente, que además está alineado con las directrices y prioridades de la Cooperación Española.

También en este año los montos asignados fueron más homogéneos, estando la mayoría, casi el 70%, alrededor de los 60.000 €; en contraste con los otros dos años analizados, donde las intervenciones con menor financiación eran el 10% de aquellas con mayor. En todo caso, la menor financiación por proyecto no está ligada con la magnitud de las intervenciones, sino con que la práctica habitual es que se aproveche esta ayuda para financiar proyectos ya en marcha, donde la aportación del Ayuntamiento de Madrid es complementaria.

F27. Distribución geográfica de los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid, 2016-2018



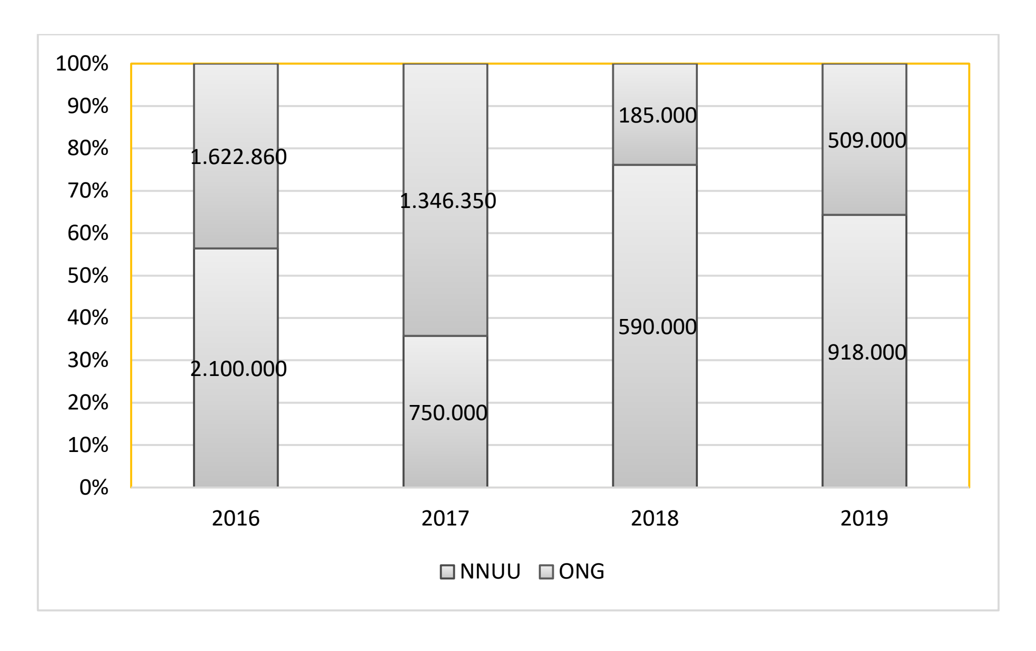
Fuente: Elaboración propia

En relación al sector de actuación, la tendencia no ha variado de un año a otro. Independientemente de la región geográfica, salvo contadas excepciones relacionadas con desastres de origen natural, casi la totalidad de los proyectos están dirigidos a la población refugiada, principalmente a la crisis del Mediterráneo y los países de Oriente Próximo. En 2017 se volvió a registrar un volumen récord de personas refugiadas y desplazadas, alcanzando conjuntamente una cifra que superaba los 65 millones de personas. Entonces Europa todavía estaba desconcertada por como la llamada crisis de los refugiados en el Mediterráneo seguía impactando en el continente y desde la Unión Europea se apostaba por una respuesta coordinada de los Estados miembro que incluía varios instrumentos que tuvieron diferente impacto y éxito en su cometido. El Ayuntamiento de Madrid no era ajeno a esta situación y desde la reactivación de la ayuda humanitaria en 2016 se centró en financiar proyectos de la llamada segunda línea, dirigidos al suministro y cobertura de primeras necesidades para personas refugiadas y desplazadas.

Tampoco hay mucha variación en el perfil de las entidades financiadas. En general, son organizaciones orientadas a un sector o grupo meta muy concreto, siempre dentro del ámbito a la atención de las personas refugiadas. Además, salvo alguna excepción puntual, todas tienen implantación internacional; y la mayoría están vinculadas al multilateralismo, concretamente a las agencias y fondos de las Naciones Unidas. El

financiar este perfil de entidades tiene el valor añadido de que las mismas cuentan con mecanismos de actuación, directrices y orientaciones muy concretas, alineadas con el mandato humanitario de las Naciones Unidas.

F28. Distribución de fondos de AH del Ayuntamiento de Madrid por tipo de actor financiado



Fuente: Elaboración propia

8.4. RESULTADOS RESPECTO DE LA AH MADRILEÑA

Pero más allá de la sistematización de los proyectos financiados, será conveniente analizar el contenido de estos, principalmente su diseño y ejecución, para valorar la incorporación del EBDH y la protección en los mismos, sobre todo porque los documentos intercambiados por el Ayuntamiento de Madrid, tales como los informes de solicitud, seguimiento y cierre, son esencialmente técnicos y no profundizan en los enfoques utilizados. De hecho, podemos encontrar muy pocas menciones expresas a la protección y el EBDH, solo se hace en algunos informes de presentación de los proyectos y siempre a modo de introducción.

No existe información publicada que describa los requisitos que deben cumplir las entidades y los proyectos para ser financiados. De hecho, el documento de presentación de la intervención que se quiere financiar tiene el formato y el contenido que decida cada organización. En este sentido, existe una clara diferencia en el contenido de aquellas

organizaciones con una experiencia mayor, también de las entidades que forman parte de estructuras más amplias, como aquellas vinculadas a agencias bilaterales.

En estos casos, los formularios tienen una estructura similar. Respecto a su contenido, son pocos los casos donde se mencionan de manera expresa la protección o el EBDH, pero los proyectos sí que se presentan bajo estos enfoques. Por ejemplo, es muy habitual que las organizaciones introduzcan los antecedentes y la problemática vinculándolos con la vulneración de derechos concretos. También la mayoría incorporan la participación del grupo beneficiario como transversal en todas las fases de la intervención. El otro elemento común es que, mientras los objetivos están planteados desde un enfoque de necesidades, sí es cierto que los resultados y/o las actividades suelen incluir algún principio operativo de los derechos humanos.

Respecto a los informes de seguimiento y final, sí que existe un formato común establecido por el Ayuntamiento de Madrid. En todo caso, son documentos esencialmente técnicos, con un formato bastante esquemático, que no deja espacio a exponer los enfoques utilizados. Se trata de las fichas de indicadores y de objetivo operativo, ambas muy similares, pues presentan un desglose de los indicadores formulados para el seguimiento y su grado de consecución. De nuevo el contenido depende de la formulación que realice cada entidad, y en este caso la excepción es encontrar alguna que haya formulado los indicadores desde la perspectiva del EBDH.

En contraposición, a partir del análisis documental de otras fuentes y de las entrevistas realizadas, **se ha podido constatar que muchas de las entidades cuentan con procedimientos estandarizados propios para todas las fases del ciclo de las intervenciones humanitarias; y en estos procedimientos sí que se muestra cierta sensibilidad hacia estos enfoques**. La forma más común es la que aborda la protección como elemento transversal de sus proyectos y la pone en práctica a través de un enfoque de derechos. Posiblemente ninguna lo haga siguiendo las premisas del EBDH original o en su versión más ortodoxa, pero sí que se centran en cuatro elementos importantes:

- La vinculación de la **problemática con la vulneración de derechos**, incorporando en los objetivos de la intervención categorías operativas de los derechos humanos vulnerados (principalmente la carencia en el acceso a un derecho determinado, como la salud o la alimentación).
- La **asunción generalizada de que la protección supone trabajar por la plena realización de los derechos humanos**.

- La **orientación de las actividades al fortalecimiento de las capacidades de la titularidad de derechos**. Buenos ejemplos de esta práctica son los proyectos con un componente de cash transfer donde es la población beneficiaria quien gestiona directamente los recursos recibidos.
- La **cada vez mayor incorporación de acciones de *advocacy*** dirigidas a la titularidad de obligaciones como eje complementario de la intervención.

Pero, si bien, la incorporación del EBDH y la protección quedan garantizados por la buena praxis de las entidades financiadas, se trata en cualquier caso de algo que depende de estas entidades y no del Ayuntamiento de Madrid, toda vez que el consistorio no dispone de documentos que orienten el modelo de humanitarismo que promueve y financia, ni cuenta con un listado de requisitos que deban atender las entidades susceptibles de recibir financiación.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- En un contexto internacional marcado por numerosos cambios que afectan a la acción humanitaria, y hoy en día más que nunca, dada la influencia de la pandemia de la Covid-19, es **importante sentar unas bases claras en este sentido para todas las entidades y muy especialmente las entidades locales**.
- Un actor de cooperación consciente como el **Ayuntamiento de Madrid, debe plantear su acción humanitaria de modo que pueda contribuir a la acción global, sumando aquellos elementos en los que puede dar un valor añadido**. Al mismo tiempo, debe velar por que la ciudadanía sea sensible, conozca y apoye una política pública comprometida en este sentido.
- El Ayuntamiento de Madrid no dispone de una previsión presupuestaria de fondos destinados a acción humanitaria a medio plazo.
- El Ayuntamiento de Madrid no tiene una planificación propia o exclusiva de la acción humanitaria. En este sentido el ámbito solidario no distingue entre cooperación o acción humanitaria, tampoco entre educación para el desarrollo; y todos se desarrollan en un solo documento estratégico. Se trata de una práctica común en la cooperación descentralizada.
- Sin embargo, el **Ayuntamiento de Madrid y su dirección general de cooperación y ciudadanía global sí que demuestra un interés por lo humanitario, habiendo dedicado más que recursos económicos a conocer el estado del arte en el sector**.
- El análisis también demuestra como su apoyo se ha ido orientando a las tendencias internacionales en la práctica.
- **No existe una convocatoria de concurrencia competitiva en acción humanitaria**, nunca la ha habido. Desde que se reactivó la dirección general de cooperación y ciudadanía global en 2016, la ayuda humanitaria del Ayuntamiento de Madrid se ha materializado con ayudas de **adjudicación directa a diferentes ONG** en un proceso donde no se conocen (ni previa ni posteriormente) los requisitos, ni los criterios, ni las vías para solicitar este ayuda.
- Desde el Ayuntamiento se dice utilizar criterios que tienen que ver con las prioridades sectoriales y geográficas, aunque estos no aparecen recogidos en ningún documento.

- La no existencia de unos criterios claros puede llevar a la interpretación de condicionamiento político.
- Desde un punto de vista formal, ni el EBDH ni la protección son elementos que tengan un peso importante en la adjudicación de las ayudas, algo que contrasta con el espacio que se confiere a estos asuntos, tanto en el Marco Estratégico vigente durante el periodo estudiado.
- **La mayoría de las ONG beneficiarias incorporan el EBDH y de protección** en las intervenciones financiadas.
- Esta incorporación no sigue las orientaciones propuestas para ambos enfoques, sino que destaca algunos de sus elementos. El modelo más habitual, es del uso del EBDH para transversalizar la protección, independientemente del sector de actuación.

9. CONCLUSIONES

Derivado del proceso de investigación en la que el objeto de estudio no ha estado limitado a los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid, sino que se ha hecho un análisis más amplio de la protección tanto a nivel internacional, como nacional y local, extraemos las siguientes conclusiones, agrupadas los siguientes bloques:

9.1. SOBRE LOS ENFOQUES EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

- El **EBDH es un enfoque que tuvo un impulso muy grande a partir del mandato establecido en el programa para la reforma de las Naciones Unidas de 1997** donde se instaba a tener como objetivo final de todo el quehacer de la Organización a los derechos humanos, y a buscar la forma de hacer efectivo este mandato.
- **Sin embargo, después de varios años** de protagonismo, donde entidades de dentro y fuera de las Naciones Unidas realizaron un importante esfuerzo por cumplir con el mandato y donde se publicaron innumerables manuales y guías para ponerlo en práctica, **el EBDH pierde fuerza**. Es la titularidad de obligaciones quien pone mayores obstáculos, al comprender que el EBDH

supone, además de asumir la acción humanitaria como una obligación, también compartir absolutamente el liderazgo de las intervenciones.

- Por su parte, la **protección se ha ido consolidando cada vez más como elemento central de la acción humanitaria**.
- El hecho de que el **Proyecto Esfera ampliará sus Principios de protección, así como el trabajo del Clúster Global de protección han hecho que se haya producido un gran avance práctico** en la incorporación de la protección humanitaria.
- La **protección supone una nueva oportunidad para reflotar el EBDH**, y hacerlo además en su versión más legalista, totalmente vinculada al DIDH, pero también al DIH y al derecho de las personas refugiadas, que son los marcos normativos del sector humanitario.
- Lo más habitual en el sector humanitario es la asunción de un **enfoque de protección que tiene como objetivo la plena realización de los derechos de las personas supervivientes** de crisis humanitarias, que se pone en práctica siguiendo las premisas metodológicas del EBDH.
- La **principal ventaja de utilizar un enfoque de protección desde la perspectiva del EBDH es que, incluso en el ámbito humanitario, permite centrarse en las causas más estructurale**s y poner en marcha proyectos que, una vez superada la crisis humanitaria, tiene los cimientos y estructuras necesarias para avanzar en los proyectos de desarrollo.

9.2. SOBRE LA ACCIÓN HUMANITARIA EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

- En el ámbito descentralizado, la **mayoría de las entidades autonómicas y locales que realizan cooperación para el desarrollo, también trabajan en el ámbito humanitario**.
- Salvo contadas excepciones para casos muy puntales, **la acción humanitaria de la cooperación descentralizada nunca se ejecuta de manera directa**, sino que se financian proyectos desarrollados por otras entidades, principalmente ONG.
- La sensación que hay en el sector es que **la ayuda humanitaria es algo residual a lo que se presta poca atención**. Primero está la cooperación para el desarrollo, luego la educación para el desarrollo; en los últimos años la

investigación para el desarrollo también ha ido ganando peso, y la acción humanitaria, aunque está presente, suele tener un apoyo económico menor.

- Sin embargo, comparada con el apoyo estatal, **la ayuda de la cooperación descentralizada a la acción humanitaria es porcentualmente mayor**.
- **Pocas entidades tienen documentos de planificación o programación propios de acción humanitaria**, normalmente todos los ámbitos se aglutinan en un solo documento de planificación estratégica y se organizan bajo las mismas directrices y principios.
- La **incorporación del EBDH y de la protección en los documentos estratégicos de la cooperación descentralizada es escasa**.

9.3. Sobre la acción humanitaria del Ayuntamiento de Madrid

- La **tendencia y orientaciones del Ayuntamiento de Madrid respecto a la acción humanitaria son similares a las del resto de la cooperación descentra**lizada, desarrollo normativo y estratégico limitado, escasez de instrumentos formales de seguimiento de proyectos, gran variabilidad en los fondos y poco apoyo presupuestario.
- El **Ayuntamiento de Madrid, a través de su Dirección General de Cooperación y Ciudadanía Global demuestra un interés por lo humanitario, habiendo dedicado más que recursos económicos a conocer el estado del arte en el sector**. El análisis también muestra como **su apoyo se ha ido orientando a las tendencias internacionales**. Este conocimiento no queda recogido en ningún documento de un ámbito más estratégico.
- Tras el cierre total de la actividad de cooperación del Ayuntamiento en el año 2009, en **2016 se retoma el apoyo a las intervenciones de cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo, investigación para el desarrollo y acción humanitaria.**
- El proceso de **financiación de la acción humanitaria es por adjudicación directa**. A priori, muchas organizaciones susceptibles de recibir ayuda no conocen el procedimiento ni la vía para solicitar apoyo a sus proyectos humanitarios. No existe información pública ni publicada acerca de cuáles son los requisitos previos necesarios para recibir financiación.

- Las **ONG financiadas están satisfechas con este formato de ayuda**, más compatible con sus propias idiosincrasias. Además, constatan el apoyo, seguimiento y acompañamiento constante del Ayuntamiento.
- **Desde un punto de vista formal, ni el EBDH ni la protección son elementos que tengan un peso importante en la adjudicación de las ayuda**s, algo que contrasta con el espacio que se confiere a estos asuntos, tanto en el Marco Estratégico vigente durante el periodo estudiado como los proyectos de las ONG financiadas.

9.4. SOBRE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- En la mayoría de los casos **los proyectos financiados son parte de intervenciones más complejas y amplias**, donde el apoyo del Ayuntamiento se destina a alguno de los productos de cada proyecto.
- La **duración de esas intervenciones donde se insertan los proyectos es superior** a la permitida por el Ayuntamiento.
- El **sector principal es el de atención a las personas refugiadas**. En aquellos proyectos donde el apoyo del Ayuntamiento de Madrid es cofinanciación, habitualmente esta partida se destina a la cobertura de algún producto, como puede ser cash transfer.
- Salvo excepciones, no son proyectos de emergencia, aunque sí de **ayuda humanitaria centrada en la cobertura de necesidades básicas** de las personas afectadas por la crisis.
- La **mayoría de las ONG beneficiarias, principalmente aquellas vinculadas con el multilateralismo, incorporan la protección y el EBDH** en las intervenciones financiadas.
- Esta incorporación no sigue las orientaciones propuestas para ambos enfoques, sino que destaca algunos de sus elementos. El **modelo más habitual, es del uso del EBDH para transversalizar la protección**, independientemente del sector de actuación.
- En términos generales **los proyectos son sensibles al género**, pero no lo incluyen como componente.

Sobre los enfoques en la acción humanitaria.

- Tras una importante acogida, el EBDH ha perdido fuerza en los últimos años.
- Sin embargo la protección se ha ido consolidando cada vez más como elemento central de la acción humanitaria.
- La protección supone una nueva oportunidad para reflotar el EBDH, y hacerlo además en su versión más legalista, totalmente vinculada al DIDH, el DIH y el derecho de las personas refugiadas.
- Lo más habitual en el sector humanitario es la asunción de un enfoque de protección que tiene como objetivo la plena realización de los derechos de las personas víctimas de crisis humanitarias, que se pone en práctica siguiendo las premisas metodológicas del EBDH.
- La principal ventaja es que permite centrarse en las causas más estructurales y poner en marcha proyectos que, una vez superada la crisis humanitaria, tiene los cimientos y estructuras necesarias para avanzar en los proyectos de desarrollo.

Sobre la AH de las entidades descentralizadas.

- La mayoría de las entidades autonómicas y provinciales que realizan cooperación para el desarrollo, también trabajan en el ámbito humanitario.
- la AH de la cooperación descentralizada no se suele ejecutar de manera directa, sino que se financian proyectos desarrollados por otras entidades, principalmente ONG.
- La sensación que hay en el sector es que la AH es algo residual a lo que se presta poca atención.
- Comparada con el apoyo estatal, la ayuda de la cooperación descentralizada a la acción humanitaria es porcentualmente mayor.
- Pocas entidades tienen documentos de planificación o programación propios de acción humanitaria, normalmente todos los ámbitos se aglutinan en un solo documento de planificación estratégica y se organizan bajo las mismas directrices y principios.
- La incorporación del EBDH y de la protección en los documentos estratégicos de la cooperación descentralizada es escasa.

Sobre la acción humanitaria del Ayuntamiento de Madrid.

- La tendencia y orientaciones del Ayuntamiento de Madrid respecto a la acción humanitaria son similares a las del resto de la cooperación descentralizada, desarrollo normativo y estratégico limitado, escasez de instrumentos formales de seguimiento de proyectos, gran variabilidad en los fondos y poco apoyo presupuestario
- El Ayuntamiento de Madrid y su dirección general de cooperación y ciudadanía global demuestra interés y conocimiento de lo humanitario. Este conocimiento no queda recogido en ningún documento de un ámbito más estratégico.
- El proceso de financiación de la acción humanitaria es por adjudicación directa. A priori, muchas organizaciones susceptibles de recibir ayuda no conocen el procedimiento ni la vía para solicitar apoyo a sus proyectos humanitarios. No existe información pública ni publicada acerca de cuáles son los requisitos previos necesarios para recibir financiación.
- Las ONG financiadas están contentas con este formato de ayuda, más compatible con sus propias idiosincrasias. Además, constatan el apoyo y acompañamiento constante del Ayuntamiento.
- Desde un punto de vista formal, ni el EBDH ni la protección son elementos que tengan un peso importante en la adjudicación de las ayudas, algo que contrasta con el espacio que se confiere a estos asuntos, tanto en el Marco Estratégico vigente durante el periodo estudiado.

Sobre los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid.

- En la mayoría de los casos los proyectos financiados son parte de intervenciones más complejas y amplias, donde el apoyo del Ayuntamiento se destina a alguno de los productos de cada proyecto.
- La duración de esas intervenciones donde se insertan los proyectos es superior a la permitida por el Ayuntamiento.
- El sector principal es el de atención a las personas refugiadas. En aquellos proyectos donde el apoyo del Ayuntamiento de Madrid es cofinanciación, habitualmente esta partida se destina a la cobertura de algún producto, como puede ser cash transfer.
- Salvo excepciones, no son proyectos de emergencia, aunque sí de ayuda humanitaria centrada en la cobertura de necesidades básicas de las personas afectadas por la crisis.
- La mayoría de las ONG beneficiarias, principalmente aquellas vinculadas con el multilateralismo, incorporan la protección y el EBDH en las intervenciones financiadas.
- Esta incorporación no sigue las orientaciones propuestas para ambos enfoques, sino que destaca algunos de sus elementos. El modelo más habitual, es del uso del EBDH para transversalizar la protección, independientemente del sector de actuación.
- En términos generales los proyectos son sensibles al género, pero no lo incluyen como componente.

10. RECOMENDACIONES

Dado el carácter teórico práctico de esta investigación, incorporamos una serie de recomendaciones basadas en las conclusiones anteriormente expuestas.

10.1. SOBRE LOS ENFOQUES EN ACCIÓN HUMANITARIA

- **Mantener la propuesta actual del sector humanitario sobre la centralidad de la protección y abordarla desde un EBDH**.
- **Mejorar el conocimiento de dicho enfoque** entre los actores humanitarios que permita un buen conocimiento del mismo y una buena aplicación práctica en los diferentes contextos en los que trabaja.
- **Garantizar que las herramientas de este enfoque son conocidas por el sector humanitario**. El trabajo avanzado en este sentido por el Clúster Global de Protección puede ser de gran utilidad en el contexto de la acción humanitaria española.
- **Incorporar el enfoque como uno de los objetivos de la educación para la ciudadanía global** de manera que la población tenga un mayor conocimiento sobre los derechos de las poblaciones.
- Garantizar un **apoyo más decidido a las diferentes iniciativas internacionales tales como el *Grand Bargain* o la Norma Humanitaria Esencial** (CHS, por sus siglas en inglés).

10.2. SOBRE LA ACCIÓN HUMANITARIA DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

- **Seguir los lineamientos de la Estrategia de Acción Humanitaria de la cooperación española 2019-2026**, marco de referencia de todos los actores de la acción humanitaria española.
- **Incrementar el conocimiento sobre las especificidades de la acción humanitaria, y especialmente el EBDH y la protección entre los actores de**

la cooperación descentralizada. La incorporación de este enfoque es cada vez más necesaria dado el mundo el riesgo en el que vivimos donde las poblaciones cada vez sufren unas amenazas mayores. Se debe prestar un interés especial a la incorporación del enfoque diferencial y de género sobreentendida en la lógica de dicho enfoque para lograr hacer que se cumplan los derechos de las personas y grupos en una mayor situación de vulnerabilidad, como pueden ser las mujeres, niñas, población LGTBIQ+, las personas mayores o la población indígena.

- **Mejorar la coordinación y armonización con otras entidades de la cooperación descentralizada**. Aunar esfuerzos mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación claros y efectivos entre los diferentes actores, es fundamental. Por otra parte, tal y como se establece en el compromiso número 9 del *Grand Bargain*, de armonización y simplificación de mecanismos de justificación, la cooperación descentralizada necesita avanzar en este punto estableciendo mecanismos que ofrezcan información sustantiva y que o a su vez sean lo suficientemente reducidos como para permitir un uso eficiente de los recursos. Dichos informes deberían ir dirigidos a garantizar una rendición de cuentas más allá de la simple justificación económica, de tal manera que permitan el aprendizaje.
- **Analizar las capacidades propias de cada actor para valorar sus posibilidades de actuación en determinados contextos y momentos u otros**. La cooperación descentralizada cuenta con actores muy diversos con potencialidades de actuación variadas derivadas de las organizaciones presentes en sus territorios. Es necesario que cada actor se centre en las capacidades de su territorio. Por otra parte, es importante que los actores de la cooperación descentralizada sean coherentes a la hora de financiar actuaciones teniendo en cuenta que sus procedimientos administrativos no supongan un riesgo. La agilidad en el desembolso de fondos en ocasiones es compleja para la cooperación descentralizada, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de trabajar en los diferentes contextos.
- Garantizar una **provisión de fondos a medio/largo plazo destinados a acción humanitaria**. Para el desarrollo de esta recomendación es necesario un apoyo político decidido a la política de la acción humanitaria, y que éste se incorpore dentro de los documentos programáticos del actor en cuestión.
- **Homogeneizar herramientas**. La posibilidad de desarrollar herramientas de identificación y evaluación conjuntas por parte de los actores descentralizados permitiría una programación más eficaz y eficiente.

- **Incorporar la participación y la rendición de cuentas a los requisitos de financiación**, en línea con el compromiso número 6 del *Grand Bargain*, de tal manera que la participación de los grupos más vulnerables sea garantizada y efectiva.
- Desarrollar **sistemas de monitoreo y seguimiento** que permitan tanto a las propias ONG como a los actores descentralizados ir conociendo el estado de la situación de cada uno de los proyectos financiados.
- Analizar la **posibilidad de incorporar financiaciones plurianuales**, en línea con el compromiso número 7 del *Grand Bargain*. Este tipo de financiación tiene la potencialidad de reducir los costes administrativos y permiten una planificación, sobre todo en crisis prolongadas, crisis en las que se concentra en gran medida la cooperación descentralizada, más eficiente y en determinados contextos, podría permitir el trabajo en el nexo humanitario.
- *Analizar los riesgos y fortalezas de financiar directamente a actores locales en línea con la localización de la ayuda*, compromiso número 2 del *Grand Bargain*, y que ha tomado una fuerza especial durante los últimos años. La pandemia ha sido un claro ejemplo de la necesidad de fortalecimiento de los equipos locales de respuesta, y en especial, de organizaciones locales feministas.
- **Establecer marcos de diálogo técnico operativo entre los diferentes actores de la cooperación descentralizada** con el objetivo de poder avanzar en las dificultades que cada actor tiene, que suelen compartir problemáticas, y podrían beneficiarse de la sistematización de buenas prácticas.

10.3. SOBRE LA ACCIÓN HUMANITARIA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- **Seguir los lineamientos de la Estrategia de Acción Humanitaria de la cooperación española 2019-2026**.
- Incorporar en el próximo marco estratégico una **mención especial y bien desarrollada de la acción humanitaria**, siguiendo los lineamientos propuestos por la comunidad internacional y la EAH vigente.
- Mejorar el conocimiento sobre las **especificidades de la acción humanitaria, y especialmente el EBDH y la protección**.

- Establecer un **punto focal de acción humanitaria** en la estructura de cooperación del Ayuntamiento.
- **Mejorar la coordinación y armonización con otras entidades de la cooperación descentralizada**.
- **Mejorar la transparencia** en cuanto al proceso y criterios de asignación de los proyectos
- Garantizar una **provisión de fondos a medio/largo plazo** destinados a acción humanitaria.
- Incorporar la **participación y la rendición de cuentas** a los requisitos de financiación.
- Desarrollar sistemas de **monitoreo y seguimiento** que permitan tanto a las propias ONG como a los actores descentralizados ir conociendo el estado de la situación de cada uno de los proyectos financiados.
- Analizar la posibilidad de incorporar **financiaciones plurianuales**.
- Analizar los riesgos y fortalezas de **financiar directamente a actores locales**.
- Incorporar componentes de **acción humanitaria en los proyectos de educación para la ciudadanía global**.

10.4. SOBRE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- Establecer unos **criterios claros** de acceso a la financiación.
- Disponer de **formularios de solicitud e informes de seguimiento y final con un formato específico donde la protección, el EBDH y el enfoque de género** tengan un peso importante.
- **Incorporar** en dichos formularios las siguientes cuestiones:
    - **Análisis de riegos**
    - **Enfoque diferencial**
  - **Estándares e iniciativas de calidad** – CHS Alliance, Proyecto Esfera…-.

Sobre los enfoques en la acción humanitaria.	Sobre la AH de las entidades descentralizadas.
• Mantener la propuesta actual del sector humanitario sobre la centralidad de la protección y abordarla desde un EBDH. • Mejorar el conocimiento de dicho enfoque entre los actores humanitarios que permita un buen conocimiento del mismo y una buena aplicación práctica en los diferentes contextos en los que trabaja. • Garantizar que las herramientas de este enfoque son conocidas por el sector humanitario. El trabajo avanzado en este sentido por el Clúster Global de Protección puede ser de gran utilidad en el contexto de la acción humanitaria española. • Incorporar el enfoque como uno de los objetivos de la educación para la ciudadanía global de manera que la población tenga un mayor conocimiento sobre los derechos de las poblaciones. • Garantizar un apoyo más decidido a las diferentes iniciativas internacionales tales como el *Grand Bargain* o la Norma Humanitaria Esencial (CHS, por sus siglas en inglés).	• Seguir los lineamientos de la Estrategia de Acción Humanitaria de la cooperación española 2019-2026. • Incrementar el conocimiento sobre las especificidades de la acción humanitaria, y especialmente el EBDH y la protección entre los actores de la cooperación descentralizada • Mejorar la coordinación y armonización con otras entidades de la cooperación descentralizada. Tal y como se establece en el compromiso número 9 del *Grand Bargain*, de armonización y simplificación de mecanismos de justificación, la cooperación descentralizada necesita avanzar en este punto estableciendo mecanismos que ofrezcan información sustantiva y que o a su vez sean lo suficientemente reducidos como para permitir un uso eficiente de los recursos. Dichos informes deberían ir dirigidos a garantizar una rendición de cuentas más allá de la simple justificación económica, de tal manera que permitan el aprendizaje. • Analizar las capacidades propias de cada actor para valorar sus posibilidades de actuación en determinados contextos y momentos u otros. Es importante que los actores de la cooperación descentralizada sean coherentes a la hora de financiar actuaciones teniendo en cuenta que sus procedimientos administrativos no supongan un riesgo. La agilidad en el desembolso de fondos en ocasiones es compleja para la cooperación descentralizada, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de trabajar en los diferentes contextos. • Garantizar una provisión de fondos a medio/largo plazo destinados a acción humanitaria. Para el desarrollo de esta recomendación es necesario un apoyo político decidido a la política de la acción humanitaria, y que éste se incorpore dentro de los documentos programáticos del actor en cuestión. • Homogeneizar herramientas. La posibilidad de desarrollar herramientas de identificación y evaluación conjuntas por parte de los actores descentralizados permitiría una programación más eficaz y eficiente. • Incorporar la participación y la rendición de cuentas a los requisitos de financiación, en línea con el compromiso número 6 del *Grand Bargain*, de tal manera que la participación de los grupos más vulnerables sea garantizada y efectiva.

	• Desarrollar sistemas de monitoreo y seguimiento que permitan tanto a las propias ONG como a los actores descentralizados ir conociendo el estado de la situación de cada uno de los proyectos financiados. • Analizar la posibilidad de incorporar financiaciones plurianuales, en línea con el compromiso número 7 del *Grand Bargain*. Este tipo de financiación tiene la potencialidad de reducir los costes administrativos y permiten una planificación, sobre todo en crisis prolongadas, crisis en las que se concentra en gran medida la cooperación descentralizada, más eficiente y en determinados contextos, podría permitir el trabajo en el nexo humanitario. • Analizar los riesgos y fortalezas de financiar directamente a actores locales en línea con la localización de la ayuda, compromiso número 2 del *Grand Bargain*, • Establecer marcos de diálogo técnico operativo entre los diferentes actores de la cooperación descentralizada.
Sobre la acción humanitaria del Ayuntamiento de Madrid. • Seguir los lineamientos de la Estrategia de Acción Humanitaria de la cooperación española 2019-2026. • Incorporar en el próximo marco estratégico una mención especial y bien desarrollada de la acción humanitaria, siguiendo los lineamientos propuestos por la comunidad internacional y la EAH vigente. • Mejorar el conocimiento sobre las especificidades de la acción humanitaria, y especialmente el EBDH y la protección. • Establecer un punto focal de acción humanitaria en la estructura de cooperación del ayuntamiento. • Mejorar la coordinación y armonización con otras entidades de la cooperación descentralizada. • Mejorar la transparencia en cuanto al proceso y criterios de asignación de los proyectos • Garantizar una provisión de fondos a medio/largo plazo destinados a acción humanitaria. • Incorporar la participación y la rendición de cuentas a los requisitos de financiación. • Desarrollar sistemas de monitoreo y seguimiento que permitan tanto a las propias ONG como a los actores descentralizados ir conociendo el estado de la situación de cada uno de los proyectos financiados. • Analizar la posibilidad de incorporar financiaciones plurianuales.	**Sobre los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid.** • Establecer unos criterios claros de acceso a la financiación. • Disponer de formularios de solicitud e informes de seguimiento y final con un formato específico donde la protección, el EBDH y el enfoque de género tengan un peso importante. • Incorporar en dichos formularios las siguientes cuestiones: • Análisis de riegos • Enfoque diferencial • Estándares e iniciativas de calidad – CHS Alliance, Proyecto Esfera



• Analizar los riesgos y fortalezas de financiar directamente a actores locales. • Incorporar componentes de acción humanitaria en los proyectos de educación para la ciudadanía global.	

11. LISTADO DE ACRÓNIMOS

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para las Personas Refugiadas

AH: Acción humanitaria

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Cooperación Española

CHS: Norma Humanitaria Esencial

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

DG-ECHO: Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea

DGPOLDES: La Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

EAH: Estrategia de Acción Humanitaria

EBD: Enfoque Basado en Derechos

EBDH: Enfoque basado en Derechos Humanos

EELL: Entidades Locales

ERC: Coordinador de Actividades de Socorro en caso de Emergencia

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FICR: la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja

IASC: Comité Permanente entre Organismos

LGTBIQ+: Lesbianas, Gays, Transgénero, Bisexuales, Transgénero, intersexuales y Queers

OAH-AECID: Oficina de Acción Humanitaria- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas

PIB: Producto Interior Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PMA: Programa Mundial de Alimentos

RRD: Reducción del Riesgo de Desastres

SCHR: Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria

SECI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

UE: Unión Europea

VdG: Violencia de género

VBG: Violencia basada en género

UNICEF: Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia

12. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA[29]

Abrisqueta, Joana, "El Derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites", Unidad de Estudios Humanitarios, Los desafíos de la ayuda humanitaria, Icaria, Barcelona, 1999.

Abrisqueta, Joana, Derechos Humanos y Acción Humanitaria, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Bilbao, 2004.

Anderson, M.B. (2002) Do No Harm: How Aid Can Support Peace—or War. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.

Benelli,P (2014): Human Rights in Humanitarian Action and Development Cooperation and the Implications of Rights-Based Approaches in the Field. ATHA-Advanced Training Program on Humanitarian Action, Sida Civil Society Center in Härnösand

Carrillo Salcedo, Juan Antonio "La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo" en VV.AA. La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo, Universidad de Sevilla, 1997.

Claire, A. (2016) 'The evolution of humanitarian protection: a critical perspective'. Humanitarian Aid on the Move. 17 (May). Groupe URD, Plaisians. pp. 10– 14.

Coordinadora ONGD (2021): Informe sobre la Ayuda Oficial para el Desarrollo autonómica Datos de ejecución, 2018 – 2019.https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/03/1.-Informe-aod-autonomica-2018-2019-FINAL.pdf

Gentile, P. (2011) 'Humanitarian organizations involved in protection activities: a story of soul-searching and professionalization'. International Review of the Red Cross. 93(884). pp. 1165– 1191.

ICRC (International Committee of the Red Cross) (2008) 'ICRC protection policy'. International Review of the Red Cross. 90(871). pp. 751– 775.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001) The Responsibility to Protect. December. International Development Research Centre, Ottawa.

Jonsson, U. (2010) A Human Rights-Based Approach to development and development programming based on capacity development. Paper presentado en la VIIª Conferencia Annual del HDCA.

Niland, N., R. Polastro, A. Donini, and A. Lee (2015) Independent Whole of System Review of Protection in the Context of Humanitarian Action. May. Commissioned by the Norwegian Refugee Council on behalf of the Inter Agency Standing Committee and the Global Protection Cluster. Norwegian Refugee Council, Oslo.

[29] No se incluyen las referencias ya citadas en las notas a pie de página.

Núñez Villaverde, Jesús y Rey Marcos Francisco. (2018) El rostro cambiante de los conflictos y las crisis humanitarias: la reiteración e insuficiencia de las respuestas, un límite para el desarrollo. Texto para el Monográfico "Desigualdades sociales y desarrollo tras la Gran recesión", Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC), N. 42. https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-82464/n%C2%BA42.pdf

Núñez Villaverde, Jesús y Rey Marcos, Francisco. (2017) Conflictos violentos y crisis humanitarias: de la respuesta a la prevención. En Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo. Círculo Cívico. Madrid. https://www.circulocivicodeopinion.es/pobreza-crisis-humanitarias-y-cooperacion-para-el-desarrollo/

OCHA (2016). The Grand Bargain, A Shared Commitment to Better Serve People in Need https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf

OHCHR (2006). Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

OHCHR (2012): Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación. Naciones Unidas, Nueva York.

Pérez Daza, A. y Rey Marcos F.(2017): La acción humanitaria española en 2016 y 2017: ¿comienza la recuperación? en La acción humanitaria en 2016–2017: usos, abusos y desusos del humanitarismo en el escenario internacional. (pp. 69-88). IECAH – Médicos Sin Fronteras.https://www.msf.es/sites/default/files/attachments/iecah-informe2017.pdf

Rey Marcos, Francisco. (2020) El nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz: algunas precauciones desde una perspectiva humanitaria. La acción humanitaria en 2019-2020: una agenda condicionada por la pandemia. Informe del Observatorio sobre Acción Humanitaria. IECAH. MSF. https://reliefweb.int/report/world/la-acci-n-humanitaria-en-2019-2020-una-agenda-condicionada-por-la-pandemia

Rey Marcos F. y Daza Pérez, A. (2020): La acción humanitaria española en 2019 y 2020: más allá de la pandemia, anticipar los nuevos riesgos en La acción humanitaria en 2019-2020: una agenda condicionada por la pandemia". (pp. 49-68). Informe del Observatorio de Acción Humanitaria. IECAH. IECAH – MSF. https://iecah.org/index.php/memoriasanuales/3754-informe-la-accion-humanitaria-en-2019-2020-una-agenda-condicionada-por-la-pandemia

Rey Marcos, Francisco; Pérez Daza, Alicia; Mier, Atria. Nussbaum, Camille. (2017) "Nuevas tendencias en la acción humanitaria". Unidades didácticas para la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid. http://iecah.org/index.php/otros/3223-unidades-didacticas-nuevas-tendencias-en-la-accion-humanitaria

Rey Marcos, Francisco, Pérez Daza, Alicia, Mier, Atria. Nussbaum, Camille. (2017): "Encuadrando la acción humanitaria". Red de ONGD de la Comunidad de Madrid. http://iecah.org/index.php/otros/3222-encuadrando-la-accion-humanitaria

Rey Marcos, Francisco, Pérez de Armiño, Karlos, Pérez Daza, Alicia. (2017) "Aspectos conceptuales y límites de la acción humanitaria: consensos y disensos de un debate abierto". Documentos de trabajo nº 2. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. 2017. http://iecah.org/index.php/documentos/3214-aspectos-conceptuales-y-limites-de-la-accion-humanitaria-consensos-y-disensos-de-un-debate-abierto [son cinco publicaciones]

Rey Marcos, Francisco, Pérez de Armiño, Karlos, Pérez Daza. Alicia, Nussbaum, Camille, Mier, Atria. (2017) "Un sistema humanitario en transformación. Retos tras la Cumbre Humanitaria Mundial". Documentos de trabajo nº 1. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. 2017. http://iecah.org/index.php/documentos/3218-un-sistema-humanitario-en-transformacion-retos-tras-la-cumbre-humanitaria-mundial-2

Rey Marcos, Francisco. (2013) ¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria. Documentos del IECAH, n. º 16. https://iecah.org/images/stories/publicaciones/documentos/imagenes/Dociecah16.pdf

Rey Marcos, Francisco. (2011) "El enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria. Reto de futuro". En Erazo, Ximena, Castor, Suzy, Pizarro, Jaime (eds.): Exigibilidad y realización de derechos sociales: impacto en la política pública, vol. IV. Fundación Henry Dunant América Latina, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), Ciudad de Guatemala, Guatemala, junio 2011. https://www.fundacionhenrydunant.org/publicaciones/81-exigibilidad-y-realizacion-de-derechos-sociales-impacto-en-la-politica-publica

Rey Marcos, F., Urgoiti, A. (2005) Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación "La Caixa, Barcelona", 2005. https://iecah.org/index.php/libros/1394-manual-de-gestion-del-ciclo-del-proyecto-en-la-accion-humanitaria

VV.AA. (2010) El Enfoque Basado en Derechos Humanos: nueva mirada a la cooperación: construcción de ciudadanía y de voluntad política: documentos para el debate. II jornadas internacionales, Red Enderechos.

13. Anexos

Anexo 1: Infografía de la investigación



Año	Proyectos analizados	Valor
2016	10	3.722.860 €
2017	17	2.096.350 €
2018	6	775.000 €

ANEXO 2: LISTADO DE LOS DIEZ TEXTOS DE REFERENCIA SOBRE PROTECCIÓN Y EBDH EN ACCIÓN HUMANITARIA

1. **IASC.** ***Declaración sobre la Centralidad de la Protección en la Acción Humanitaria***
   https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/The%20Centrality%20of%20Protection%20in%20Humanitarian%20Action%20%28English%29.pdf
   Afirmación de que la protección de los derechos humanos debe ser el objetivo central de las acciones humanitarias y que esta debe realizarse desde la perspectiva de los derechos humanos.

2. **DG ECHO.** ***Política temática nº8 de Protección***
   https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/doc_policy_n8_es_imp_hd.pdf
   Documento de orientaciones conceptuales y metodológicas para incorporar la perspectiva de la protección en las intervenciones de la Unión Europea.

3. **Stuart Gordon and Antonio Donini.** ***Romancing principles and human rights: Are humanitarian principles salvageable?***
   https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irc_97_1-2-5.pdf
   Artículo académico para el nº 97 de la Revista Internacional de Cruz Roja que revisa los principios humanitarios y realiza propuestas para un nuevo humanitarismo.

4. **Hugo Slim. Dissolving the difference between humanitarianism and development: The mixing of a rights-based solution**
   https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09614520050116631
   Artículo que explica los nexos entre el desarrollo y la acción humanitaria, exponiendo que son dos ámbitos con objetivos comunes que pueden lograrse a través de un enfoque de derechos.

5. **Hugo Slim. Not Philanthropy but Rights: The Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy**
   https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/714003759
   Artículo escrito para el volumen nº 6 de la Revista Internacional de Derechos Humanos que introduce el imperativo legal que subyace en una acción humanitaria bajo la perspectiva del EBDH.

6. **Marc DuBois.** ***Protection: the new humanitarian fig-leaf.***
   https://www.msf.ie/sites/uk/files/Protection_FigLeaf_DuBois_200909230604.pdf
   Artículo que, con un toque de humor, analiza desde una perspectiva crítica el EBDH y la protección en la acción humanitaria.

7. **Prisca Benelli.** ***Human Rights in Humanitarian Action and Development Cooperation and the Implications of Rights-Based Approaches in the Field***

https://reliefweb.int/report/world/human-rights-humanitarian-action-and-development-cooperation-and-implications-rights
Breve documento elaborado para el Programa avanzado de formación en Acción Humanitaria (ATHA) de la agencia sueca de cooperación SIDA.
ATHA-Advanced Training Program on Humanitarian Action, Sida Civil Society Center in Härnösand. Expone de manera sucinta los retos y desafíos de incorporar un EBDH a la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria.

8. **Norwegian Refugee Council** (por encargo del IASC y el Cluster de Protección). ***Independent Whole of System Review of Protection in the Context of Humanitarian Action.***
https://interagencystandingcommittee.org/system/files/independent_whole_of_system_protection_review_report_may_2015.pdf
Revisión sobre cómo debe incorporarse la protección en la acción humanitaria a partir de diferentes estudios de caso, incluyendo propuestas metodológicas.

9. **UK InterAgency Group on Rights** (en colaboración con ActionAid y Care International). ***Rights based approaches and Humanitarian Interventions in Conflict Situations: A Learning and Discussion Document.***
https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/Rights-in-Conflict.pdf
Revisión conceptual y metodológica del EBDH y la acción humanitaria en los conflictos. Incorpora una nueva variable a la ecuación: la sensibilidad al conflicto.

10. **IDHC y Acción contra el Hambre. The Human Rights and Gender-Based Approach in the context of a chronic humanitarian crisis: THE GAZA STRIP**
https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/gaza_sencer_web.pdf
Propone la incorporación de un enfoque cruzado de derechos humanos y género (HRGBA por sus siglas en inglés) en la acción humanitaria a través de un estudio de caso. Incluye un apartado metodológico con pasos a seguir.

ANEXO 3: GUIONES DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria IECAH está llevando a cabo una investigación sobre la incorporación del enfoque basado en derechos humanos y la protección en la acción humanitaria del Ayuntamiento de Madrid a través de su apoyo económico a proyectos ejecutados por diferentes ONG. La investigación ha sido financiada a través de la convocatoria pública de subvenciones para la realización de proyectos de investigación en materia de ciudadanía global y cooperación internacional para el desarrollo de 2019 del Ayuntamiento de Madrid y se está realizando a lo largo de 2020.

La investigación tiene como objetivo general el impulsar la utilización e incorporación de estos enfoques en la acción humanitaria del Ayuntamiento de Madrid. Para ello se han formulado los siguientes objetivos específicos:

- OE1. Contar con un diagnóstico sobre los avances y dificultades para la incorporación del EBDH al ámbito humanitario de otros organismos financiadores y de las ONG y entidades implementadoras.
- OE2. Tener una sistematización de los proyectos de AH financiados por el Ayto. de Madrid, analizados desde la perspectiva del EBDH y la protección.
- OE3. Realizar un conjunto de propuestas a los actores de la AH madrileña y en especial al Ayto. de Madrid que permitan incluir el EBDH y la protección en los proyectos de AH."

Después de un análisis documental que ha permitido conocer cuál es el estado del debate conceptual sobre ambos enfoques en la acción humanitaria internacional, española y descentralizada; y de una revisión de los proyectos de acción humanitaria ejecutados con apoyo del Ayuntamiento de Madrid, el equipo de investigadoras ha propuesto una serie de entrevistas a las distintas organizaciones que han recibido financiación del Ayuntamiento en los procedimientos de 2016, 2017 y 2018.

El objetivo de dichas entrevistas es doble: por un lado se busca conocer la asunción de los enfoques de protección y EBDH a nivel organizacional, y por otro valorar si dichos enfoques se incorporan en todo el ciclo de los proyectos de acción humanitaria ejecutados por la organización, principalmente en aquellos financiados por el Ayuntamiento de Madrid.

Dada la situación actual provocada por la crisis de la pandemia, todas las entrevistas se realizarán vía telemática y en las mismas estarán presentes al menos dos miembros del

equipo de investigación de IECAH. Por parte de cada entidad podrán participar tantas personas como la organización considere.

Las entrevistas serán semiestructuradas y tendrán la siguiente estructura:

GUION 1: ENTREVISTAS REALIZADAS A PERSONAS EXPERTAS EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS HUMANOS, EL EBDH Y LA PROTECCIÓN EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

1. Presentación del objeto de la investigación.
2. Indagación sobre el EBDH en general.
3. Indagación sobre la influencia del EBDH en el ámbito de la Cooperación para el desarrollo ¿Crees que ha influido en el ámbito de la CD? Si es así ¿de qué modo?
4. Profundización sobre el impacto o no en el sector humanitario ¿Crees que ha influido en el ámbito de la AH? ¿Aporta algo nuevo? Si es así ¿de qué modo? Deben abordarse cuestiones cómo:
    a. Especificidad de este ámbito.
    b. Compatibilidad con enfoque de necesidades. Problemas.
    c. ¿Se priorizan unos derechos sobre otros?
    d. Diversidad de situaciones, contextos diversos, conflictos, desastres y marcos jurídicos aplicables. Dificultad. Compleja relación con titulares de obligaciones.
    e. La cuestión de la protección ¿es un abordaje adecuado de la cuestión? ¿no lo es? profundizar en eso.
    f. Solicitar orientaciones bibliográficas sobre el tema.
5. Perspectivas de futuro. Recoger ideas sobre cómo debería plantearse una AH más basad en derechos, EBDH. ¿Es posible? ¿Está el sector humanitario preparado? Ideas específicas sobre el rol de los donantes.

GUION 2: ENTREVISTAS REALIZADAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN Y CIUDADANÍA GLOBAL

Bloques temáticos que se abordarían durante la entrevista.

- Presentación de cada uno de los/as integrantes del equipo.
- Presentación del objetivo de la entrevista.
- Papel de las entidades locales en cooperación al desarrollo y en particular en acción humanitaria.
- Papel de la acción humanitaria madrileña en un marco internacional.
- Papel/Relevancia del área de cooperación para el Ayuntamiento.
- Consideración sobre que es "lo humanitario" y en que componentes debe centrarse la cooperación descentralizada, específicamente, el Ayuntamiento de Madrid. Cuentan con instrumentos de financiación apropiados para financiar ese/os componente/s.
- Marco normativo actual/Marco conceptual ¿apropiado o necesidad de cambio?
- Futuro de la acción humanitaria dentro del Ayuntamiento.
- COVID-19 Retos.

GUION 3: ENTREVISTAS REALIZADAS AL PERSONAL TÉCNICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN Y CIUDADANÍA GLOBAL

Presentación de cada uno de los/as integrantes del equipo

Presentación del objetivo de la entrevista

- Bloque 1: Organigrama- Composición equipo ayuntamiento y formación. Documentos estratégicos en materia de cooperación y acción humanitaria. Prioridades. Planteamiento del enfoque basado en derechos y protección en estos documentos. Proceso de elaboración del Marco Estratégico para la Política de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional de la ciudad de Madrid e implicaciones en el Ayuntamiento.

- Bloque 2: Relación con otros actores descentralizados-OAH. Procedimientos. Instrumentos específicos de acción humanitaria. Recorrido convocatorias de 2016 o 2019 o el proceso de adjudicación. Criterios de valoración. Mecanismos de coordinación. Ventajas y limitaciones de estos instrumentos

- Bloque 3: Otras cuestiones de interés

GUION 4: ENTREVISTAS REALIZADAS A LAS ONG QUE HAN RECIBIDO FINANCIACIÓN DE ACCIÓN HUMANITARIA

Presentación de cada uno de los/as integrantes del equipo

Presentación del objetivo de la entrevista

- Bloque 1, presentación de la entidad con especial atención al área humanitaria: Naturaleza y tipo de organización, incorporación de los principios y valores humanitarios en su misión y visión. Revisión del área humanitaria y sus documentos estratégicos y de planificación, si los hubiera. Experiencia en el sector, áreas sectoriales y geográficas, etc.
- Bloque 2, relación con el Ayuntamiento de Madrid y proceso de adjudicación del apoyo económico: Primer contacto, relación más allá de esta financiación y trazado del proceso de adjudicación.
- Bloque 3, presentación de los proyectos de AH ejecutados por la organización, con especial atención a los financiados por el Ayuntamiento de Madrid: Tipo de proyectos, sector y ámbito geográfico, % de apoyo del Ayuntamiento de Madrid y revisión de la incorporación del EBDH y la protección en todo el ciclo de vida de la intervención financiada.

ANEXO 4: LISTADO DE PERSONAS/ENTIDADES ENTREVISTADAS

NOMBRE	ENTIDAD/CARGO
Luis Enrique Eguren Fernández	Médico, consultor en el ámbito de la acción humanitaria, experto en protección. Director de la Unidad de Políticas, Investigación y Formación de Protection International
Cristina Churruca Muguruza	Profesora e investigadora adscrita al Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto. Directora del Máster Conjunto en Acción Internacional Humanitaria
Cecilio José Cerdán Carbonero	Director/a General · Dirección General de Cooperación y Ciudadanía Global del Ayuntamiento de Madrid
Javier Martín Nieto	Subdirector General de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid
Milagros Rey	Técnica del área de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid
Ana Luisa Santa-Olalla Mariscal	Técnica del área de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid
Beatriz Fernández	Técnica del área de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid
David Jiménez Román	Director de la Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui
Nerea Barrio	Técnica Superior de Programas y Planificación
Karmele Sáez	Responsable técnica del Departamento de Proyectos de EACNUR
Lorena Martínez	Técnica del Departamento de Proyectos y Delegada En Castilla La Mancha para EACNUR
Lorena Gamito	Directora de Acción Humanitaria de UNRWA CE
Lorena Cobas	Área de programas de AH y emergencias de UNICEF Comité Español
Loli Moreno Mansilla	Área de programas de AH y emergencias de UNICEF Comité Español
Sergio Aguado Dívar	Referente de programas de AH en el Comité de Madrid y la cooperación descentralizada de UNICEF Comité Español
Enrique Martín	Coordinador de AALL y Cooperación Internacional Cruz Roja Española - Oficina Autonómica de Madrid
Belén Bravo Hernández	Técnica de Cooperación Internacional Cruz Roja Española - Oficina Autonómica de Madrid
Julia Pastor Sombrero	Técnica de Cooperación Internacional Cruz Roja Española - Oficina Autonómica de Madrid

ANEXO 5: RELACIÓN DE PROYECTOS DE ACCIÓN HUMANITARIA FINANCIADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID DURANTE LOS AÑOS 2016, 2017 Y 2018

AÑO	ENTIDAD	TÍTULO DEL PROYECTO	SUBVENCIÓN CONCEDIDA	PAÍS
2016	Amigos del pueblo saharaui	Vacaciones en paz 2016	58.860,00	Argelia
2016	Bomberos Unidos Sin Fronteras	Intervención en ayuda humanitaria en el terremoto de Ecuador	64.000,00	Ecuador
2016	Comisión Española de ayuda al Refugiado (CEAR)	Acceso a la atención de necesidades urgentes y a la asistencia legal de las personas susceptibles de recibir protección internacional en situación de vulnerabilidad en Grecia	400.000,00	Grecia
2016	Cruz Roja Española	Respuesta de Cruz Roja Española a la crisis migratoria en Grecia	450.000,00	Grecia
2016	España con ACNUR	“Asistencia básica para población refugiada siria en Jordania" y “Asistencia básica para población refugiada siria en Líbano”	1.000.000,00	Jordania y Líbano
2016	Fundación Mensajeros de la Paz	Asistencia para necesidades urgentes por desastre humanitario en Haití	650.000,00	Haití
2016	UNICEF Comité español	Plan de Invierno de protección y asistencia a la infancia	500.000,00	Siria
2016	UNRWA	"Alimentos y medios de vida para la seguridad alimentaria de la población refugiada de origen palestino desplazada por el conflicto en Siria" y "Programa para la atención sanitaria urgente de enfermedades crónicas graves de la población refugiada de palestina en Líbano por el conflicto en Siria"	600.000,00	Siria y Líbano
2017	Amigos del pueblo saharaui	Vacaciones en paz 2017	59.650,00	Argelia
2017	Cruz Roja Española	Respuesta de Cruz Roja Española a la crisis migratoria en Grecia (Centros de acogida y zona urbana de Atenas)	250.000,00	Grecia

2017	España con ACNUR	Protección y rehabilitación de viviendas para la población siria refugiada en Líbano	250.000,00	Líbano
2017	UNICEF Comité español	Suministros de invierno para proteger a los niños del impacto de las inclemencias del tiempo y de las gélidas temperaturas del invierno	250.000,00	Siria
2017	UNRWA	Contribuyendo a la supervivencia de la población refugiada de Palestina desplazada por el conflicto de Siria: distribución de kits higiénicos familiares	250.000,00	Siria
2017	La Asamblea de Cooperación por la Paz	Ayuda de emergencia para mitigar la crisis de hambruna y la desnutrición de la población más vulnerable local y desplazada en la Región de Diffa, en Níger	85.000,00	Níger
2017	Alianza por la Solidaridad	Mejora de las condiciones de acceso al agua, saneamiento e higiene de 500 personas (325 mujeres y 175 hombres) afectadas por el huracán Nate en cinco comunidades rurales del municipio de Tola, Departamento de Rivas, Nicaragua	51.700,00	Nicaragua
2017	Ayuda en acción	Proteger la vida y reducir el impacto negativo de la sequía en personas y medios de vida en Etiopía	80.000,00	Etiopía
2017	Bomberos Unidos Sin Fronteras	Agua segura para las comunidades rurales de Nueva Concepción (Escuintla, Guatemala) tras el paso del Huracán Nate y la temporada de lluvias 2017	50.000,00	Guatemala
2017	Fundación Educación y Cooperación	Mejora de la situación alimentaria de 832 niños y niñas en la región de Segou, Mali	80.000,00	Mali
2017	Farmacéuticos Mundi	Garantizar la asistencia básica a la salud entre le población refugiada de origen somalí en los asentamientos informales de Nairobi, con énfasis en la promoción de los DRS de mujeres y menores de 5 años	55.000,00	Kenia

2017	Mundubat	Recuperación productiva tras el paso del huracán Irma en zonas agrícolas afectadas en el municipio de Yaguajay, provincia de Sancti Spíritus. Cuba	55.000,00	Cuba
2017	Asociación Pro-Activa Open Arms	Apoyo a los trabajos de salvamento marítimo en el Mediterráneo Central	70.000,00	Mediterráneo Central
2017	Save the children	Búsqueda y rescate marítimo - SAR (SEARCH AND RESCUE). Salvar vidas en el Mediterráneo	60.000,00	Mediterráneo Central
2017	SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ	Equipamiento para generar capacidades para la recuperación temprana de las afectaciones por el huracán Irma en la Ciudad de La Habana	50.000,00	Cuba
2017	Comisión Española de ayuda al Refugiado (CEAR)	Acceso a la atención de las necesidades urgentes y a la asistencia legal de las personas susceptibles de recibir protección internacional en situación de vulnerabilidad en Grecia	400.000,00	Grecia
2018	Amigos del pueblo saharaui	Vacaciones en Paz 2018	60.000,00	Argelia
2018	UNRWA	Proteger el derecho a la salud de la población refugiada de palestina en Líbano a través de la atención urgente a enfermedades crónicas y agudas muy graves	200.000,00	Líbano
2018	España con ACNUR	Protección y asistencia básica a población siria refugiada en Líbano	100.000,00	Líbano
2018	Comisión Española de ayuda al Refugiado (CEAR)	Mejora del acceso a servicios de acogida, integración y asistencia legal dirigidos a personas especialmente vulnerables solicitantes y beneficiarias de protección internacional en Grecia	100.000,00	Grecia
2018	Reporteros Sin Fronteras	Programa de acogida temporal de periodistas perseguidos en América Latina	25.000,00	Venezuela y Nicaragua
2018	UNICEF Comité español	Plan de Invierno: proteger a los niños y niñas del impacto de las duras condiciones climáticas, invierno 2018-2019	290.000,00	Siria

ANEXO 6: FICHAS DE ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE ACCIÓN HUMANITARIA FINANCIADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID DURANTE LOS AÑOS 2016, 2017 Y 2018

INFORMACIÓN GENERAL								
CÓDIGO	TÍTULO	ONG	SOCIOS	SECTOR	LUGAR	AÑO	PRESUPUESTO	DOCUMENTOS DISPONIBLES

FASE DE DISEÑO/PLANIFICACIÓN	
PREGUNTA	RESPUESTA
Fundamento en un marco jurídico (DIH y/o DIDH)	
Análisis de riesgos en clave de derechos	
Intervención dirigida a los grupos más vulnerables	
Se tiene en cuenta sus demandas/necesidades	
Se identifican las relaciones de poder comunitarias	
La titularidad de derechos participa en el diseño	
Se identifica a la titularidad de obligaciones	
Incluye actividades dirigidas a la titularidad de obligaciones	
Incluye el principio humanitario de DON NO HARM	
La intervención se orienta hacia la conectividad	

FASE DE IMPLEMENTACIÓN			
PREGUNTA	Se incluye	Se cumple	Mejor ejemplo
IOV incluyen DIH y/o DDHH (mencionan directamente algún derecho			
IOV valoran la disponibilidad de la ayuda (analiza las acciones llevadas a cabo por la titularidad de obligaciones)			
IOV valoran la accesibilidad de la ayuda (incluye enfoque de diversidad que afecte a la accesibilidad física)			
IOV valoran la aceptabilidad de la ayuda (valora la adecuación social)			
IOV valoran la conectividad de la ayuda (promueve soluciones duraderas)			

ANEXO 7: INFORME SOBRE EL IMPACTO DE GÉNERO

GÉNERO EN ACCIÓN HUMANITARIA: SÍNTESIS DE EVOLUCIÓN

Como enfatizamos en el informe general, existe una necesidad imperativa y urgente de incorporar los derechos y la protección como ejes centrales del trabajo solidario.

El enfoque de género supone un componente central de la protección, ya que las desigualdades basadas en género tienen un carácter estructural y se exacerban durante crisis y en contextos humanitarios. Estas desigualdades afectan a todos los sectores: educación, derechos de propiedad, agua y saneamiento, seguridad alimentaria, etc., comprometiendo el acceso a derechos por parte de mujeres y niñas en todo el mundo, lo que supone una lastra para el desarrollo, la construcción y el mantenimiento de la paz y la recuperación de desastres y contextos humanitarios.

La incorporación del enfoque de género en acción humanitaria ha sido lenta y ha vivido su mayor auge en la última década, de manera paralela (e influenciada por) a las demandas y reivindicaciones feministas a nivel global.

De esta manera se pasó de un enfoque asistencialista a otro "sensible al género", es decir que tenía en cuenta las necesidades e impactos diferenciados por género. Un enfoque centrado en las denominadas necesidades prácticas de las mujeres (seguridad alimentaria, agua, cobijo, protección, etc.).

Este enfoque ha sido determinante en la evolución de herramientas, directrices y accionarios para abordar la violencia sexual y de género en contextos humanitarios.

Como veíamos anteriormente, en las últimas décadas las tipologías de conflictos han ido variando y complejizándose, siendo una de sus características el ataque deliberado a las poblaciones civiles no combatientes. Dentro de estos ataques, la violencia sexual se ha documentado como un arma sistemática de guerra, que se ha utilizado en una variedad de contextos – como Ruanda, Bosnia, Sudán, República Democrática del Congo, Colombia - con la finalidad de aniquilar grupos étnicos, humillar, desmoralizar y expoliar (física y metafóricamente).

Este tipo de violencia ha adquirido tales dimensiones que el Consejo de Naciones Unidas, desde el año 2000, ha ido elaborando la conocida como Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, conformada por la Resolución 1325, y otras 7 resoluciones posteriores,

en las que se aborda la violencia sexual como crimen de guerra y se insta a la incorporación, en situación de igualdad, de las mujeres en los procesos de negociación, mantenimiento de la paz y reconstrucción.

Por otro lado, y a raíz de los escándalos sobre abusos sexuales por parte de trabajadores humanitarios a la población afectada se ha creado un grupo de trabajo para la protección del abuso sexual y la explotación (PSEA *Task force*, por sus siglas en inglés).

Así mismo, Naciones Unidas se ha ido dotando de otras estructuras y organismos para abordar género en acción humanitaria de manera coherente y con *expertise* técnico. Entre otros, cabe destacar el grupo de trabajo de género del Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) y sus directrices para la incorporación de acciones sobre violencia de género en acción humanitaria y su Manual de género en acción humanitaria. También se han desarrollado herramientas como los marcadores de género y edad cuya función es no solo medir hasta qué punto los proyectos y programas financiados integran la perspectiva de género, sino ofrecer orientaciones sobre cómo hacerlo y rastrear la financiación dedicada a ello. Destaca el marcador del IASC, el de la DG ECHO, el de la OCDE y el de CARE.

También cabe destacar la creación del sub-cluster de VdG dentro del paraguas de Protección en el Sistema de Clusters (mecanismo de coordinación humanitaria también dependiente del IASC), y la dotación de mandato humanitario a ONU Mujeres, que tradicionalmente trabaja sólo en desarrollo.

Pero no ha sido hasta muy recientemente que este enfoque “sensible al género” ha comenzado a convivir con otro más transformador, centrado en abordar las necesidades “estratégicas” de mujeres y niñas, es decir, no solo aquellas que cubran sus necesidades a corto-medio plazo, sino aquellas que desafíen los roles de género imperantes y sitúen a la mujer en espacios, contextos y procesos de los que se encuentra excluida.

Para que este enfoque cobrara fuerza ha sido imprescindible el impulso del movimiento feminista a nivel global, los compromisos alcanzados en la Plataforma y Plan de Acción de Beijing y la evolución pareja de la acción humanitaria en general. Una acción, plasmada en la I Cumbre Humanitaria Mundial (Estambul 2016), cada vez más preocupada por la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, por la localización, por la centralidad de la protección y por no dejar a nadie atrás. En definitiva, un cambio

de paradigma, en el que la realización, protección y promoción de los derechos humanos se sitúan en el centro.

Este enfoque de género transformador, que pone el acento en el empoderamiento y la transformación de las relaciones de poder, también recoge de los movimientos sociales otras importantes aportaciones como la interseccionalidad, entendida como la construcción social de la discriminación en base a las diferentes categorías sociales.

La interseccionalidad resulta imprescindible para cumplir dos de los principios humanitarios que emergen de su reconceptualización, el de no hacer daño y el de no dejar a nadie atrás.

En el contexto actual, de la Covid-19 se ha puesto aun más de manifiesto, si cabe, que durante las crisis la VdG se exacerba – habiéndose registrado incrementos porcentuales, nunca vistos, en llamadas a servicios para víctimas y supervivientes - y que el liderazgo feminista es imprescindible en la reconstrucción de un mundo postpandémico, si no queremos caer en los mismos errores.

Del análisis realizado durante la ejecución del proyecto se concluye:

- La Cooperación Española también ha ido integrando el enfoque de género paulatinamente en sus políticas, documentos estratégicos, herramientas y convocatoria. La Estrategia de “Género en Desarrollo” de la Cooperación Española, se elabora en cumplimiento del Plan Director 2005-2008.
- En 2015 se elabora una Guía de transversalización del enfoque de género, para guiar el trabajo cotidiano de la AECID y en 2016 se aprobó el Plan de Actuación Sectorial de género y desarrollo de la AECID (PAS) que se convierte en un instrumento para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda.
- En el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-16), aparece como uno de los principales objetivos: Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. El V Plan Director (2018-2021) da cumplimiento a la Agenda 2030 y a las metas fijadas en el ODS nº5 apoyando como línea de acción estratégica la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como su protección para que puedan ejercer plenamente sus derechos.
- En 2018, además, se elabora la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (2019-26), donde entre los ejes prioritarios se contempla: Dotarse de una política interinstitucional feminista para la AH que contemple como dos de sus ejes vertebradores la igualdad de género/empoderamiento y violencia sexual y de género en contextos humanitarios.

- La cooperación descentralizada también ha incorporado el enfoque de género, tanto en desarrollo como en acción humanitaria, en mayor o menor medida, en sus estrategias, convocatorias y directrices:
- Siete comunidades autónomas incorporan suficiente y explícitamente género en sus documentos estratégicos de acción humanitaria y 8 lo exigen la perspectiva de género en sus convocatorias además de los ayuntamientos de Zaragoza, Sevilla, Valencia y Madrid.
- En el Ayuntamiento de Madrid rige el Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo 2018-202, cuyo ámbito Estratégico 2 se define como: Promoción de la cultura de paz y solidaridad, prevención de las violencias y defensa de los derechos humano; e incluye:

  Defender el derecho a una vida libre de discriminación y violencias, con garantía de los derechos humanos, con dimensión de género e interseccionalidad en colectivos y personas en riesgo de vulnerabilidad como: Infancia, juventud, personas LGTBI+, personas con discapacidad, personas mayores, personas en movimiento -migrantes, refugiadas, desplazadas forzosas y víctimas de trata.

Incorporación del enfoque de género en los proyectos financiados por el ayuntamiento de Madrid

En los proyectos analizados financiados por el Ayuntamiento de Madrid, se da una evolución positiva en la incorporación del enfoque de género:

- En términos generales los proyectos sí son sensibles al género, sin incorporarlo como un componente específico.
- Se constata una clara diferencia entre las ONG del ámbito de las Naciones Unidas, donde existen protocolos y directrices para incorporar el enfoque de género, y otras ONG financiadas más pequeñas, dedicadas sobre todo a emergencias o con un objetivo muy concreto, que no disponen de estas guías.
- Los informes de seguimiento y final exigidos por el Ayuntamiento de Madrid son documentos eminentemente técnicos. En general, no se han encontrado indicadores que valoren la evolución en cuestiones de género.
- El Ayuntamiento de Madrid muestra un alto interés por la cuestión, pero de manera práctica, no exige herramientas que garanticen la incorporación del enfoque de género.

ANEXO 8: MATRIZ DE MAPEO ESTRATÉGICO DE LOS PROYECTOS DE PROTECCIÓN

	MODOS DE ACTUACIÓN			
	Provisión directa de servicios		**Asegurar el cumplimiento por parte de las autoridades**	
	SUSTITUCIÓN Provisión de servicios de protección o ayuda material de manera directa a la población afectada (sujetos de derecho)	**APOYO** Empoderamiento de las estructuras nacionales y/o locales existentes para permitirles desarrollar sus funciones	**PERSUASIÓN** Convencer a las autoridades, a través del diálogo, para cumplir con sus obligaciones y proteger a aquellas personas expuestas a abuso.	**DENUNCIA** Presión a las autoridades, a través de revelaciones públicas, para el cumplimiento de sus obligaciones y protección de aquellas personas expuesta a abuso.
Acción de Respuesta Desarrollada en conexión con un patrón de violencia emergente o establecido destinado a prevenir su repetición, deteniéndolo y/o aliviando sus efectos inmediatos	**Ejemplos de resultados:** • Provisión de ayuda humanitaria. • Provisión de alojamiento para mujeres víctimas de violencia. • Área segura para personas desplazadas o DDH en situación de riesgo.	**Ejemplos de resultados:** • Apoyo a organizaciones de DDH o personas desplazadas internamente para denunciar una crisis o vulneraciones de derechos humanos. • Proveer los medios o espacio físico para la realización de la denuncia.	**Ejemplos de resultados:** • Reporte inmediato de alerta temprana para aquellos oficiales responsables de esta temática.	**Ejemplos de resultados:** • Reporte a los medios sobre las necesidades más urgentes en materia de protección. • Lanzamiento de una alerta temprana generalizada sobre un tema urgente de protección.
Acción de Restitución Orientada a restaurar la dignidad de las personas y asegurar unas	**Ejemplos de resultados:** • Apoyar a las personas desplazadas internamente a tomar decisiones sobre su retorno. • Proveer nuevas viviendas a los	**Ejemplos de resultados:** • Formar a los funcionarios de gobierno sobre los Principios Guía para Personas Desplazadas	**Ejemplos de resultados:** Acciones de incidencia pública para llamar la atención de las autoridades de gobierno sobre temáticas de protección	**Ejemplos de resultados:** • Informar a los medios sobre necesidades de retorno de refugiados o personas desplazadas internamente.

condiciones de vida adecuadas luego de un patrón de vulneración, a través de la rehabilitación, restitución, compensación y reparación del daño.	DDH que han tenido que desplazarse por motivos de protección.	Internamente (IDPs). • Formar a las organizaciones de personas desplazadas internamente, refugiados y defensores/as de derechos humanos para reclamar el cumplimiento de sus derechos.		• Reportar a los altos organismos de las Naciones Unidas o de gobierno, en vistas a que puedan tomar medidas.
Acción de construcción del entorno Es un proceso más estructurado, orientado a crear y/o consolidar el entorno político, social, cultural, institucional, económico y legal que conduzca al respeto completo de los derechos de los individuos.	**Ejemplos de resultados:** • Proveer fondos para el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas. • Proveer fondos para el lanzamiento de campañas de educación y concienciación por parte de las comunidades afectadas (sujetos de derechos).	**Ejemplos de resultados:** • Brindar apoyo al gobierno para desarrollar políticas o sistemas legales para abordar las necesidades estructurales en relación con temas de protección.	**Ejemplos de resultados:** • Incidir ante los gobiernos (y otros organismos clave) para el desarrollo de políticas o sistemas legales y abordar las necesidades estructurales en relación con temas de protección.	**Ejemplos de resultados:** • Reportar ante los altos órganos de las Naciones Unidas y otros gobiernos o medios, las necesidades en materia legal y política sobre temas de protección.

ANEXO 9: FICHAS RESUMEN ACTORES COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

COOPERACIÓN AUTONÓMICA

Actor	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo >PACODE 2020-2023
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	PACODE 2020-2023
Valoración del documento de AH en relación con características del EBDH y protección	Positiva
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Incorporada en la convocatoria general Convocatoria 2020
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario específico de AH Guía técnica para la solicitud

Valoración convocatoria- aspectos concretos de protección	Positiva
Comentarios	-

Actor	Gobierno de Aragón
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales-Dirección General de Cooperación al Desarrollo e Inmigración
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 10/2000 de Cooperación para el Desarrollo >Decreto 100/2016, de 12 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la cooperación para el desarrollo y de las reguladoras de las subvenciones en esa materia >Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2020-2023 >Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2020 >Estrategia de Acción Humanitaria y de Emergencia de Aragón (2020-2023) >Adenda a la Estrategia de AH 2020-2023 >Convocatoria Cooperación al Desarrollo 2019
Documento estratégico AH	Si
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No, pero cuenta con el Comité Autonómico de Emergencias de Aragón
Documento donde fija su política humanitaria	>Estrategia de Acción Humanitaria y de Emergencia de Aragón (2020-2023)
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable, en algunos aspectos supone un retroceso respecto a su Plan Director
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Incorporada en la convocatoria general >Convocatoria Cooperación al Desarrollo 2019
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario común para proyectos de satisfacción de necesidades básicas; programas de desarrollo económico y social de los pueblos; iniciativas y redes de comercio justo (formación y asistencia técnica)

Valoración convocatoria- aspectos concretos de protección	Mejorable
Comentarios	Se está iniciando la actualización de la Ley aragonesa de Cooperación al Desarrollo Se está valorando la posibilidad de crear un Fondo Aragonés para Emergencias Humanitarias, gestionado por el Comité Autonómico de Emergencias

Actor	Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana-Agencia Asturiana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 4/2006 de Cooperación al Desarrollo >Plan Director 2017-2021 >Estrategia Humanitaria de Acción Humanitaria (2013) >Bases Convocatoria
Documento estratégico AH	Si
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>Estrategia Humanitaria de Acción Humanitaria (2013)
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable, incorpora aspectos relevantes, pero falta un mayor nivel de concreción
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Incorporada en la convocatoria general >Bases Convocatoria
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Las bases incorporan los criterios de valoración peo no hay formulario específico para AH ni una guía técnica
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Claramente mejorable
Comentarios	Las bases de la convocatoria habla de “promover los derechos” pero la concreción posterior de esto es muy escasa.

Actor	Gobierno de las Islas Baleares
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Consejería de Asuntos Sociales y Deporte-Dirección General de Cooperación
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 9/2005, de Cooperación para el Desarrollo >Decreto 15/2018, del régimen especial de las ayudas al exterior en materia de cooperación (…) >IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2020-2023 >Plan Anual 2020 >Convocatoria proyectos post-emergencia
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2020-2023
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Positiva, aunque mejorable en algunos aspectos relevantes
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si, se llama convocatoria de post-emergencia >Convocatoria proyectos post-emergencia
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario específico
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Positiva
Comentarios	-

Actor	Castilla la Mancha
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 3/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo >Decreto 48/2017 concesión directa >Convocatoria de proyectos AH y de emergencia 2019
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>Decreto 48/2017 concesión directa
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Positiva
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si >Convocatoria de proyectos AH y de emergencia 2019
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Positiva, formulario bastante completo, aunque mejorable en algunos aspectos
Comentarios	Se trata de un procedimiento de concesión directa regulado en el Decreto 48/2017

Actor	Junta de Castilla y León
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Dirección General de Acción Exterior-Servicio de Cooperación para el Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 9/2006 de Cooperación al Desarrollo >III Plan Director 2017-2020
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>III Plan Director 2017-2020
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Positiva, pero mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	No
Documentos con los que cuenta la convocatoria	
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	
Comentarios	

Actor	Cantabria
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Consejería de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte-Dirección General de Cooperación al Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 4/2007 de Cooperación >Orden de Bases 2016 >II Plan Director 2018-2021 >Convocatoria AH y de promoción y defensa de los Derechos Humanos 2020
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>II Plan Director 2018-2021
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	>Convocatoria AH y promoción DDHH 2020
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Positiva
Comentarios	La convocatoria de AH está unida a la de promoción de DDHH

Actor	Generalitat de Cataluña
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia-Dirección General de Cooperación al Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	
Documento estratégico AH	
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	
Documento donde fija su política humanitaria	
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	
Convocatoria específica de AH	
Documentos con los que cuenta la convocatoria	
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	

Actor	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID)
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 1/2003 de Cooperación al Desarrollo >Plan General 2018-2021 >Plan Anual 2020 >Convocatoria AH 2020 concesión directa
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>Convocatoria AH 2020 concesión directa
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	En los documentos estratégicos no se especifica nada
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Mejorable
Comentarios	En el formulario hay un apartado para aportar sugerencias

Actor	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación-Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 1/2007 de Cooperación al Desarrollo >IV Plan Director 2018-2021 >Estrategia de AH 2018-2023 >Convocatoria ayudas a intervenciones humanitarias 2019
Documento estratégico AH	Si
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	Estrategia de AH 2018-2023
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Positiva
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	Si
Convocatoria específica de AH	Si >Convocatoria ayudas a intervenciones humanitarias 2019
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Guía para tramitar intervenciones y justificarlas Formulario-baremación
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Positiva
Comentarios	Financian proyectos y estrategias de AH

Actor	Xunta de Galicia
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia-Dirección General de Relaciones
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 3/2003 de Cooperación al Desarrollo >IV Plan Director >Plan Anual 2020 >Convocatoria AH 2020
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>IV Plan Director
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si >Convocatoria AH 2020
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario Guía técnica para la solicitud
Valoración convocatoria- aspectos concretos de protección	Mejorable
Comentarios	Los fondos de AH se dividen en: convocatoria de concurrencia competitiva, Convenios de emergencia, aporte a Comités de NNUU, Acuerdo con la OAH-AECID y Sáhara y Palestina

Actor	Gobierno de La Rioja
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 4/2002 de Cooperación al Desarrollo >IV Plan Director >Plan anual de Cooperación 2020 >Orden de bases 2019 >Convocatoria 2019
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>IV Plan Director
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	No
Documentos con los que cuenta la convocatoria	
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	
Comentarios	La cooperación indirecta realizadas por ONGD se realizará por medio de convocatorias públicas en régimen de concurrencia competitiva. Sin perjuicio de esto, se seguirá apoyando mediante el instrumento del convenio iniciativas de acción humanitaria, entre las que se incluye con carácter no exclusivo el apoyo al Programa de Vacaciones en Paz para niños y niñas saharauis, el apoyo para la financiación de las actividades de la CONGDCAR, la financiación a la Cátedra UNESCO de la Universidad de La Rioja y los convenios específicos para becar

	a estudiantes de países iberoamericanos en estudios de postgrado de la Universidad de La Rioja.

Actor	Región de Murcia
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Dirección General de Gobierno Abierto y Cooperación - Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 12/2007 de Cooperación Internacional para el Desarrollo >Plan Director 2019-2022 >Plan Anual 2020 >Convocatoria 2019
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>Plan Director 2019-2022
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	No
Documentos con los que cuenta la convocatoria	
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	
Comentarios	

Actor	Navarra
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Dirección General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 5/2001 de Cooperación al Desarrollo >II Plan Director 2011-2014 >Convocatoria 2019
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>II Plan Director 2011-2014 Aunque su periodo de implementación acabó en 2014, se sigue haciendo referencia a él
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si >Convocatoria 2019
Documentos con los que cuenta la convocatoria	-
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Positiva, mejorable en algunos aspectos
Comentarios	En el PD establece: "para la realización de acciones de emergencia se establecerá una convocatoria abierta y permanente a la que se podrán presentar solicitudes de subvención para ayudas de emergencia y acciones humanitarias. Por otra, se abrirá una línea de financiación para la aprobación de estrategias-marco de acción humanitaria y acciones humanitarias presentadas por entidades acreditadas.

	Además, se promoverá la realización de acciones de ayuda humanitaria por parte de agentes especializados en el seno de la Administración Foral, centrados en el envío directo de recursos humanos y materiales a zonas de catástrofes. Se mantendrán el apoyo a las acciones humanitarias con la población saharaui y potenciar el compromiso de los centros navarros en América Latina con la sociedad de acogida mediante acciones humanitarias.

Actor	Generalitat Valenciana
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Consejería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Ley 18/2017 de Cooperación >IV Plan Director 2017-2020 >Plan de Acción Anual 2020 >Estrategia AH 2018-2022 >Convocatoria 2020
Documento estratégico AH	Si >Estrategia AH 2018-2022
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No, pero tienen el CAHE
Documento donde fija su política humanitaria	>Estrategia AH 2018-2022
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Positiva
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si >Convocatoria 2020
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario, criterios de valoración.
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Mejorable
Comentarios	Además de la convocatoria cuentan con convenios institucionales renovados anualmente con ONG especializadas para emergencia. Se realizó una evaluación intermedia de la EAH 2018-2022.

	Se ha realizado un proceso participativo para la elaboración de un nuevo plan director.

COOPERACIÓN LOCAL[30]

Actor	Diputación de Córdoba
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Delegación especial de cooperación al desarrollo-Departamento de Cooperación al Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	>Directrices de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible >Convocatoria de AH y DDHH 2020
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	>Directrices de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Positiva pero mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si >Convocatoria de AH y DDHH 2020
Documentos con los que cuenta la convocatoria	-
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Positiva pero mejorable
Comentarios	La convocatoria de AH está unida a la de DDHH

[30] Se han incluido las fichas de los actores locales identificados según la metodología de la investigación que contenían información específica sobre acción humanitaria.

Actor	Ayuntamiento de Zaragoza
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Acción social y familia
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	Los planes autonómicos de su CCAA, en cuya elaboración ha participado >Ley 10/2000 de Cooperación para el Desarrollo >Decreto 100/2016, de 12 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la cooperación para el desarrollo y de las reguladoras de las subvenciones en esa materia >Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2020-2023 >Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2020 >Estrategia de Acción Humanitaria y de Emergencia de Aragón (2020-2023) >Adenda a la Estrategia de AH 2020-2023 >Convocatoria 2020
Documento estratégico AH	Si >Estrategia de Acción Humanitaria y de Emergencia de Aragón (2020-2023) >Adenda a la Estrategia de AH 2020-2023
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No, pero cuenta con el Comité autonómico de emergencias de Aragón [31]
Documento donde fija su política humanitaria	>Estrategia de Acción Humanitaria y de Emergencia de Aragón (2020-2023) >Adenda a la Estrategia de AH 2020-2023
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Positiva pero mejorable

[31] Este Comité funciona desde el año 2007 y está formado, además de por este Ayuntamiento, por representantes del Gobierno de Aragón, Diputación Provincial de Zaragoza, Comarcas y Municipios aragoneses, así como por dos representantes de la Federación Aragonesa de Solidaridad con experiencia en el campo de la ayuda humanitaria de emergencia. Tiene por objetivo dar respuesta inmediata a situaciones extremas, cuenta con un protocolo ágil y sencillo, gestión on-line de la emergencia y facilita la cofinanciación de proyectos.

Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	No, incorporada en la convocatoria general >Convocatoria 2020
Documentos con los que cuenta la convocatoria	-
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Mejorable
Comentarios	Tanto las Bases Reguladoras como la Convocatoria de Subvenciones de Cooperación al Desarrollo en régimen de concurrencia competitiva permiten la concesión directa de cantidades para atender situaciones de emergencia en el marco de la actuación coordinada del Comité Autonómico de Emergencias.

Actor	Ayuntamiento de Pamplona
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Programa Municipal de Cooperación Internacional al Desarrollo - Área de Servicios Sociales, Acción Comunitaria y Deporte
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	> PD 2018-2021 > Plan Operativo Anual 2020 > Convocatoria ayuda humanitaria y de emergencia 2020
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	> PD 2018-2021
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si > Convocatoria ayuda humanitaria y de emergencia 2020
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Mejorable
Comentarios	Intención de reorientar la convocatoria de AH y emergencia hacia el nexo humanitario

Actor	Ayuntamiento de Valencia
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Concejalía de Cooperación al Desarrollo y Migración
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	> PD 2019-2022 > Normativa humanitaria 2019
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No, pero participa en el CAHE
Documento donde fija su política humanitaria	> PD 2019-2022
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	Si > Normativa humanitaria 2019
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Aunque no cuenta con una Guía técnica para la solicitud como tal, pero se puede extraer del documento régimen jurídico que sería lo que guía la convocatoria
Valoración convocatoria-aspectos concretos de protección	Positiva pero mejorable
Comentarios	El PD dice que el EBDH es un requisito en la convocatoria y que durante la vigencia del Plan deberá elaborarse un protocolo de funcionamiento y de respuesta a las situaciones de emergencia. Este protocolo contemplará tanto las acciones concedidas en coordinación con el CAHE como aquellas en las que el Ayuntamiento podrá actuar de manera directa. Asimismo, se contemplarán mecanismos y sistemas que permitan agilizar los plazos entre la concesión de la ayuda y el libramiento efectivo de los fondos con el fin de poder actuar con la celeridad que las situaciones de emergencia requieren.

Actor	Ayuntamiento de Sevilla
Web	Enlace web-página principal
Área de gobierno	Área de Bienestar Social, Empleo y Planes integrales de Transformación Social- Servicio de Cooperación al Desarrollo
Documentos estratégicos cooperación al desarrollo	> PD 2016-2020 > Convocatoria 2020
Documento estratégico AH	No
Unidad/Oficina o estructura específica de AH	No
Documento donde fija su política humanitaria	> PD 2016-2020
Valoración del documento de AH en relación a características del EBDH y protección	Mejorable
Posee documentos guía sobre AH con enfoque de protección y/o EBDH	No
Convocatoria específica de AH	No, incorporada en la convocatoria genérica de desarrollo >Convocatoria 2020
Documentos con los que cuenta la convocatoria	Formulario. Criterios de baremación
Valoración convocatoria- aspectos concretos de protección	Positiva pero mejorable
Comentarios	